

# Revista da Escola de Guerra Naval

## Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

V.20, n.2, jul/dez 2014

**CHINA EN LATINOAMÉRICA: UNA VISIÓN DESDE EL CANAL DE NICARAGUA**  
Mirilis Reyes Salarichs

**OS DESAFIOS AO CRESCIMENTO SUSTENTADO DE EMPRESAS DE DEFESA BRASILEIRAS**  
Paulo Cesar Ladeira Junior  
Denise Lima Fleck

**A QUESTÃO SECURITÁRIA NO GOLFO DA GUINÉ: IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS E IMPLICAÇÕES PARA O ATLÂNTICO SUL**  
Guilherme Ziebell de Oliveira  
Isadora Loreto da Silveira

**ANÁLISE DE CUSTOS E BENEFÍCIOS NA ESCOLHA DA CONFIGURAÇÃO DE NAVIOS**  
Rodrigo Alves Natalizi

**O NOVO PARADIGMA DE COMANDO E CONTROLE NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS: Um desafio à implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAaz)**  
Roger Pinesso da Silva

**POR UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE A SEGURANÇA ENERGÉTICA E A DEFESA**  
Juliana Foguel  
Ana Luíza Paiva  
Sabrina Medeiros

**UM NOVO DESPERTAR PARA A ÁFRICA, A FRONTEIRA ORIENTAL BRASILEIRA: O CASO DOS FUZILEIROS NAVAIS NA NAMÍBIA**  
Tamires Aparecida Ferreira Souza  
Natália Diniz Schwether

**A DOCTRINA MENEZES: UMA INTRODUÇÃO À GEOPOLÍTICA DA ÁSIA DO PACÍFICO PARA UMA URGENTE REFLEXÃO EM BENEFÍCIO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI**  
Renato Thomaz Borges

**A CAMPANHA 'PALESTINA' EM 1917-18 PELA PERSPECTIVA BRITÂNICA: LIÇÕES PERENES PARA O AMBIENTE CONTEMPORÂNEO**  
Otacílio Bandeira Peçanha

**A SEGURANÇA HUMANA E O NOVO CONCEITO DE SOBERANIA**  
Flávia Rodrigues de Castro  
Frederico Carlos de Sá Costa

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rio de Janeiro, v. 20, n.2, jul./dez. 2014





## 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 Wilson Barbosa Guerra

### DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Contra-Almirante Antonio Fernando Garcez Faria

**ISSN 1809-3191**

**e-ISSN 2359-3075**

**Julho/dezembro de 2014, vol. 20, n. 2**

### 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 científicos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial Científico.

**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 citada 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 Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)  
Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)  
Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)  
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)  
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)  
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)  
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)  
José Murilo de Carvalho (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)  
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)  
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 Científico:**  
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*)

**Revisor:**  
Geraldo Bassani

**Diagramação e Programação Visual:**  
Vanessa Ferreira da Silva

**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. 20, n. 2, (jul./dez. 2014). – 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

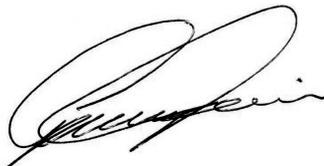
É com satisfação que apresento o mais recente número da Revista da Escola de Guerra Naval, dando continuidade ao objetivo de divulgar conhecimentos relativos à Defesa, em especial no que concerne ao Poder Marítimo.

Abre esse número o artigo internacional “China en latinoamérica: una visión desde el canal de Nicaragua”, que nos traz reflexões sobre as consequências estratégicas dos investimentos chineses na América Latina do ponto de vista de uma pesquisadora estadunidense.

Ainda na seção de artigos científicos, temas como: Indústria de Defesa, Pirataria no Atlântico Sul, Configuração de Meios, Comando e Controle, Segurança Energética e Humana, Campanha da Palestina sob a perspectiva britânica e Política Externa brasileira, são abordados sob os mais diversos enfoques.

Assim, fiel à nossa linha editorial que prioriza reflexões inovadoras que contribuam para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, este exemplar reflete a multiplicidade das perspectivas relativas aos grandes temas de Defesa, por meio de abordagens clássicas, modernas e pós-modernas.

Desejo a todos uma boa leitura!



Antonio Fernando Garcez Faria  
Contra-Almirante  
Diretor

### ARTIGOS

CHINA EN LATINOAMÉRICA: UNA VISIÓN DESDE  
EL CANAL DE NICARAGUA 277

Mirlis Reyes Salarichs

OS DESAFIOS AO CRESCIMENTO SUSTENTADO DE  
EMPRESAS BRASILEIRAS DE DEFESA 301

Paulo Cesar Ladeira Junior

Denise Lima Fleck

A QUESTÃO SECURITÁRIA NO GOLFO DA GUINÉ:  
IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS E IMPLICAÇÕES  
PARA O ATLÂNTICO SUL 331

Guilherme Ziebell de Oliveira

Isadora Loreto da Silveira

ANÁLISE DE CUSTOS E BENEFÍCIOS NA ESCOLHA  
DA CONFIGURAÇÃO DE NAVIOS 353

Rodrigo Alves Natalizi

O NOVO PARADIGMA DE COMANDO E CONTROLE  
NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS: Um desafio à  
implementação do Sistema de Gerenciamento da  
Amazônia Azul (SisGAAz) 381

Roger Pinesso da Silva

POR UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE A  
SEGURANÇA ENERGÉTICA E A DEFESA 401

Juliana Foguel

Ana Luiza Paiva

Sabrina Medeiros

---

UM NOVO DESPERTAR PARA A ÁFRICA, A FRONTEIRA ORIENTAL BRASILEIRA: O CASO DOS FUZILEIROS NAVAIS NA NAMÍBIA Tamires Aparecida Ferreira Souza Natália Diniz Schwether	435
A DOCTRINA MENEZES: UMA INTRODUÇÃO À GEOPOLÍTICA DA ÁSIA DO PACÍFICO PARA UMA URGENTE REFLEXÃO EM BENEFÍCIO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI Renato Thomaz Borges	455
A CAMPANHA 'PALESTINA' EM 1917-18 PELA PERSPECTIVA BRITÂNICA: LIÇÕES PERENES PARA O AMBIENTE CONTEMPORÂNEO Otacilio Bandeira Peçanha	483
A SEGURANÇA HUMANA E O NOVO CONCEITO DE SOBERANIA Flávia Rodrigues de Castro Frederico Carlos de Sá Costa	503
INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES	520

### ARTICLES

- CHINA IN LATIN AMERICA: A VIEW FROM  
NICARAGUA CANAL 277  
Mirlis Reyes Salarichs
- THE CHALLENGES TO THE SUSTAINED GROWTH  
OF THE BRAZILIAN DEFENSE FIRMS 301  
Paulo Cesar Ladeira Junior  
Denise Lima Fleck
- THE SECURITY ISSUE IN THE GULF OF GUINEA:  
IDENTIFICATION OF THREATS AND IMPLICATIONS  
FOR THE SOUTH ATLANTIC 331  
Guilherme Ziebell de Oliveira  
Isadora Loreto da Silveira
- COST-BENEFIT ANALYSIS FOR WARSHIP DESIGN 353  
Rodrigo Alves Natalizi
- THE NEW PARADIGM OF COMMAND AND  
CONTROL IN JOINT OPERATIONS: a challenge to  
the implementation of the Blue Amazon Management  
System (SisGAAz) 381  
Roger Pinesso da Silva
- A BRIEF ANALYSIS BETWEEN THE ENERGY  
SECURITY AND THE DEFENSE 401  
Juliana Foguel  
Ana Luiza Paiva  
Sabrina Medeiros

---

A NEW ARISE FOR AFRICA, THE BRAZILIAN EASTERN FRONTIER: THE CASE OF NAMIBIAN MARINES Tamires Aparecida Ferreira Souza Natália Diniz Schwether	435
THE MENEZES DOCTRINE: AN INTRODUCTION TO ASIA-PACIFIC GEOPOLITICS FOR A PRESSING REFLECTION THAT BENEFITS THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN THE 21 <sup>ST</sup> CENTURY Renato Thomaz Borges	455
THE 'PALESTINE' CAMPAIGN IN 1917-18 FROM THE BRITISH PERSPECTIVE: ENDURING LESSONS FOR THE CONTEMPORARY ENVIRONMENT Otacilio Bandeira Peçanha	483
HUMAN SECURITY AND THE NEW CONCEPT OF SOVEREIGNTY Flávia Rodrigues de Castro Frederico Carlos de Sá Costa	503
<b>ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES</b>	520

### **MIRLIS REYES SALARICHS**

Doutora em Economia pela Universidade de Macerata, Itália, em 2012, sua área de especialização como pesquisadora tem sido no pensamento econômico, particularmente em matéria de desenvolvimento local na América Latina. Atualmente está afiliada ao Inter-American Defense College, Washington, D.C., United States.

### **PAULO CESAR LADEIRA JUNIOR**

Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ-COPPEAD), Rio de Janeiro-RJ, Brasil e Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval.

### **DENISE LIMA FLECK**

Ph.D. em Management pela McGill University, Canadá. Professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ-COPPEAD), Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

### **GUILHERME ZIBELL DE OLIVEIRA**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil.

### **ISADORA LORETO DA SILVEIRA**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil.

### **RODRIGO ALVES NATALIZI**

Mestre em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Engenheiro Eletrônico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/RJ).

### **ROGER PINESSO DA SILVA**

Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, sua área de pesquisa é Comando e Controle e Planejamento Militar. Atualmente exerce o cargo de Encarregado da Área de Estudos de Operações Navais e Jogos de Guerra na Escola de Guerra Naval.

### **JULIANA FOGUEL**

Doutoranda Programa de Pós-Graduação em História Comparada UFRJ. Professora Convidada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

**ANA LUIZA PAIVA**

Doutoranda Programa de Pós-Graduação em História Comparada /UFRJ.

**SABRINA MEDEIROS**

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Afiada ao Inter-American Defense College, Washington, D.C., United States. Programa e Professora dos Programas em Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval e do Programa de Pós-Graduação em História comparada/UFRJ.

**TAMIRES APARECIDA FERREIRA SOUZA**

Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

**NATÁLIA DINIZ SCHWETHER**

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”.

**RENATO THOMAZ BORGES**

Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI-UERJ (2015) e em Geopolítica (International Geopolitics Reporters Association). Pós-graduado em História das Relações Internacionais - CEHRI-UERJ (2012) e graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário da Cidade - UniverCidade (2011).

**OTACILIO BANDEIRA PEÇANHA**

Master of Arts in Defence Studies from King's College London, 2012 – 2013. Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval.

**FLÁVIA RODRIGUES DE CASTRO**

Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança – Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

**FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA**

Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).



# CHINA EN LATINOAMÉRICA: UNA VISIÓN DESDE EL CANAL DE NICARAGUA

Mirlis Reyes Salarichs (Ph.D.)<sup>1</sup>

## RESUMEN

Desde que la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobara la concesión de la construcción y administración hasta 100 años del Canal de Nicaragua a la compañía china HKND Group, la polémica se ha intensificado. En ocasiones se han dado encuentros violentos entre manifestantes y la policía local. Sin embargo, las obras ya iniciaron y se espera que para el 2019 el segundo canal interoceánico del hemisferio comience sus actividades.

En este artículo analizo los dos enfoques más extendidos sobre el tema. El primero se basa en el interés chino de explotar los recursos naturales a los cuales tendrían acceso por medio del canal y el segundo resalta el valor estratégico que esta inversión representa para China. En ambos casos, reflexiono sobre el posible impacto

---

1 Inter-American Defense College, Ft. Lesley J. McNair Building 52, Washington, D.C. 20319, mirlis.reyes@jid.org

de la participación china en el proyecto del canal para Nicaragua y la región en general.

**Palabras claves:** canal, HKND, Nicaragua, Latinoamérica, China.

## CHINA IN LATIN AMERICA: A VIEW FROM NICARAGUA CANAL

### ABSTRACT

Since China's HKND Group obtained exclusive right to build and manage the Nicaragua Grand Canal for 100 years by the National Assembly of Nicaragua, the controversy has intensified. There even have been violent clashes between protesters and local police. However, the works have already started, and it is expected that the second canal in the hemisphere will begin its activities in 2019.

In this article, I analyze the two most common approaches to the subject. The first points out Chinese interest to exploit natural resources that would have access through the Canal; the second highlights the strategic value this investment represents for China. In both cases, I reflect on the possible impact of China's participation in the Canal Project for Nicaragua and the region in general.

**Keywords:** canal, HKND, Nicaragua, Latin America, China.

### INTRODUCCIÓN

China está volviendo a rehacer la ruta de la seda, pero esta vez con mayor alcance por la "conquista de los mares" que poco a poco y de manera solapada está intentado lograr. Megaproyectos inversionistas llevados a cabo por los chinos en varios continentes dan constancia del hecho. En la lista se incluyen no sólo el corredor China-Pakistán y la Perla del Báltico, sino también las islas artificiales construidas en aguas internacionales del

mar de la China Meridional<sup>2</sup> y el recién proyecto del canal de Nicaragua. La mayoría de las veces el pretexto es comercial y otras, como en las islas, por razones históricas de territorialidad; pero lo cierto es que la presencia e influencia china van extendiéndose y ganando fuerzas.

El *gigante asiático*, que en los últimos 30 años ha consolidado su posición en la economía mundial como uno de sus actores principales, demanda cada vez más bienes de consumo. A esto se le contrapone la considerable degradación que el país ha sufrido en sus recursos acuíferos y suelos agrícolas<sup>3</sup>, con lo cual ha llevado al país a convertirse en dependiente neto de importaciones de materias primas. El acceso a recursos naturales ha pasado a ser entonces un obstáculo clave para el crecimiento chino que pretende ser resuelto fuera de sus fronteras nacionales, o como también se le conoce, con la estrategia de “salir hacia afuera” (*Zhōuchūqū Zhànlüè*)<sup>4</sup>. Las inversiones de capital, tanto de empresas públicas como privadas, y los tratados comerciales firmados recientemente con varios países en vías de desarrollo responden a este objetivo estratégico.

Para América Latina y el Caribe, especialmente países como Brasil, Argentina, Perú, Chile y Costa Rica, el comercio con China es vital como destino de exportación (ROSALES; KUWAYAMA, 2012). Solamente por citar el caso de Brasil, se aprecia un cambio marcado entre los años 2000 y 2010 cuando de US\$2,000 millones el comercio bilateral creció a US\$56,200 millones (KAY; CANAVIRE-BACARREZA, 2011). Además la actual presidenta, Dilma Rousseff, en el 2011 firmó 22 acuerdos de cooperación con este país en áreas vinculadas a la tecnología agrícola y biocombustibles, nanotecnología, petróleo, electricidad, entre otras<sup>5</sup>. Se refleja, por tanto, un

---

2 Las tierras del archipiélago Spratly están en litigación entre varios países de la región como China, Vietnam y Filipinas. Recientemente China construyó cuatro kilómetros de terreno artificial aprovechando la barrera coralina del lugar y la arena extraída de la entrada sur del arrecife. Este hecho ha preocupado a la comunidad internacional, particularmente al gobierno de EE.UU., quien piensa que estas islas artificiales pueden ser empleadas por los chinos con fines militares. Sin embargo, el gobierno chino cree tener jurisdicción sobre la zona por considerarla parte de su territorio nacional, por lo cual está aumentando la tensión política en la región (BBC Mundo, 2015).

3 La degradación en los suelos y recursos acuíferos han sido resultado de las políticas de industrialización sin criterios medioambientalistas, los métodos de explotación intensiva y la incontenible urbanización que en las últimas décadas se han implementado en la República Popular China.

4 La estrategia de “salir hacia afuera” fue aprobada por el Partido Comunista chino en el 2002 como parte del décimo plan quinquenal (Friedberg, 2006).

5 Es interesante además mencionar que Petrobras, la compañía petrolera del Estado, está de acuerdo en trabajar con las compañías chinas Sinochem y Sinopec en tecnologías prospectivas en aguas profundas. Recomendando el artículo “Los hallazgos de petróleo en Brasil traen nuevos desafíos” para profundizar en el tema. (Kay & Graefe, 2011).

aumento también de las inversiones de capital chino en la región. Siguiendo con el caso de Brasil, se destaca el préstamo por un valor de US\$1,230 millones que el *Banco Chino de Exportaciones — Importaciones* concedió a la compañía minera *Vale* bajo el acuerdo de la construcción de 19 naves de carga que se utilizarán en la transportación de hierro<sup>6</sup>.

Entre todas las inversiones chinas recientes en la región, la más importante, no sólo por el monto total sino también por el valor estratégico que tiene, es la construcción de un canal interoceánico en Nicaragua. El 13 de junio del 2013 la Asamblea Nacional de Nicaragua aprobó con 61 votos a favor, 25 en contra y una abstención, dos leyes que permitían a la compañía china *Hong Kong Nicaragua Canal Development* (HKND Group) la construcción y administración del canal por los 50 próximos años, prorrogable hasta 50 años más. La inversión estimada de este megaproyecto es de US\$40,000 millones y se espera que se tenga listo el canal para el 2019. La compañía HKND se acreditará todas las ganancias que genere el canal durante los 10 primeros años de operación, haciendo solamente pagos anuales en efectivo por un monto de hasta 10 millones de dólares. Luego de la primera década de operaciones, HKND reducirá en un 10% el monto total de su ganancia y así en cada década sucesiva hasta que finalmente le cede todos los derechos al gobierno nicaragüense<sup>7</sup>.

## LA ESTRATEGIA CHINA

Latinoamérica se ha convertido en un terreno fértil para los intereses del capital chino, por las grandes dotaciones de recursos naturales que posee. Sin embargo, a China no le ha bastado satisfacer la demanda interna a través del comercio, sino que también se ha preocupado por tener una presencia física en la región. Con la adquisición de terrenos o compra de acciones de pequeñas compañías agrícolas, los chinos han podido cultivar y procesar productos dentro de América Latina. Aunque en muchos casos estas experiencias no han resultado exitosas por la presión de grupos

---

6 Estos barcos de carga por sus dimensiones se les han llamado “monstruos marinos”, los cuales pueden transportar más de 350,000 toneladas en un solo viaje. Sería este tipo de naves las que se proyectan puedan pasar por el canal de Nicaragua, pues ha sido diseñado para trasladar hasta 400,000 toneladas. Actualmente el canal de Panamá sólo puede desplazar 90,000 toneladas de mercancías y luego de su ampliación incrementará la capacidad de carga hasta 150,000 toneladas (Rongbin & Wong Tsoi-lai, 2014).

7 Ver lo estipulado por la Ley 840, artículo 10 (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2013).

ambientalistas y representantes de la comunidad local<sup>8</sup>, las iniciativas en este sector persisten.

Entre los ejemplos más significativos se encuentra la empresa *China Fishery Group* que al ser dueña de una gran parte de la flota pesquera del Perú, tiene reservados los derechos al 12% de la cuota de pesca en todo el país. La empresa incrementó además su participación en el mercado nacional con la compra de acciones a la entidad peruana Copeinca en el 2013 por un valor de US\$783 millones (Ellis, 2015). El proyecto de la construcción del canal interoceánico en Nicaragua es otro ejemplo que demuestra la intención china de incrementar su influencia económica y política en la región.

Todas estas acciones mantienen concordancia con la política expansionista que está llevando a cabo China. El llamado “Consenso de Beijing” o *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe* publicado el 5 de noviembre de 2012, evidencia claramente este interés. A modo general el consenso se puede situar dentro de la lógica neoliberal, pero con rostro suave por no “exigir” acuerdos de liberalización, sin embargo promueve procesos de reestructuración por medio de la privatización parcial o total y la apertura al capital externo. No es necesario exigir lo que el comercio, por sí sólo, logra instaurar a través del imperativo de la satisfacción de las necesidades internas de cada nación.

Es importante además enfatizar dentro del marco del Consenso de Beijing la *teoría de los tres teoremas* propuesta por el estudioso del tema Joshua C. Ramo. Según este autor, el consenso se sustenta en tres pilares básicos: la revaluación de la innovación (dar un salto hacia tecnologías de punta), la preocupación por la calidad de vida, sostenibilidad y equidad, así como el *crecimiento pacífico* (RAMO, 2004). Particularmente esto último se encuentra dentro del enfoque teórico de la autodeterminación, que enuncia el empleo de contrapesos para evitar ser manipulado por un poder hegemónico. En este sentido, los capitales chinos actúan de contrapeso para este país, pues garantizan una mayor influencia política en las regiones en donde se han establecido.

No se debe olvidar al máximo estratega chino Sun Tzu, cuyos principios sobre táctica militar han sido incluso utilizado en programas

---

8 Como ejemplo está el caso de la empresa china Beidahuang Nongken que propuso un proyecto para el cultivo de la soya en un terreno de 300,000 hectáreas por 10 años cuya inversión ascendería a US\$1,500 millones. La inversión no se efectuó finalmente por una disputa política entre el gobierno estatal y federal. Otro caso significativo se dio en Surinam para el cultivo de árboles de Palma Africana. La oposición aquí la hizo la activista Ronnie Brunswijk quien evitó la compra de 40,000 hectáreas por parte de los chinos (Ellis, 2015).

de administración y liderazgo empresarial. En su libro “El Arte de la Guerra” se refería a poder vencer sin llegar a la batalla, por lo que pasar desapercibidos es la estrategia óptima, pues permite ganar terreno sin tener que efectuar un enfrentamiento directo. Este principio estratégico es fácil de implementar en América Latina, cuyos gobiernos están más pendientes de salirse de la dependencia histórica con EE.UU. que de someterse a un nuevo imperio.

Luego de esta necesaria contextualización, puedo entonces adentrarme en el análisis de lo que pretende ser el nuevo canal interoceánico en América Latina. Para ello me centraré en dos enfoques principales: el canal de Nicaragua basado en una economía extractiva y el canal como puesto estratégico económico y comercial. En ambos casos, pretendo reflexionar sobre los efectos que pudieran derivarse de un proyecto como este para Nicaragua y la región latinoamericana y caribeña en general.

### **EL CANAL DE NICARAGUA COMO UNA ECONOMÍA EXTRACTIVA**

La concesión de la construcción del canal a la compañía china HKND ha estado sujeta a diversas críticas. Se comenta sobre la falta de consulta popular antes de tomar la decisión del proyecto, la poca transparencia en la selección de la compañía que llevaría las operaciones, sobre las supuestas fuentes de financiamiento, la duración del acuerdo, la expropiación de propiedades en la zona del canal, y los problemas medioambientales que se generarían. Ha resultado cuestionada las capacidades de la entidad empresarial china de llevar adelante un megaproyecto de ese tipo sin contar con experiencia previa<sup>9</sup>, además de si este hecho implicaría o no la pérdida de soberanía de Nicaragua sobre el territorio objeto de la concesión (COLEMAN, 2015).

#### **El impacto sobre el empleo en Nicaragua**

La tendencia de las inversiones de empresas chinas en proyectos similares que se han hecho en otras regiones, pone en duda el efecto positivo previsto sobre el empleo que la construcción del canal de Nicaragua traería para la nación. No es mal infundada la afirmación

---

9 WangJing, el presidente de HKND, se ha dedicado al sector de las telecomunicaciones por medio de su compañía líder Xinwei Telecom Enterprise Group en China. Además ha invertido en sectores de minería, aviación e infraestructura.

de que *los chinos construyen con su gente*. Chris Alden en su libro “China en África” (2008) ofrece una serie de datos interesantes al respecto. Solamente en el año 2006 la presencia china trabajando en diferentes proyectos en África había alcanzado magnitudes considerables: 30,000 trabajadores chinos en Angola, 2,300 registrados en Zambia, 100,000 en Nigeria, 20,000 en Argelia, y 74,000 en Sudán (ALDEN, 2008). Haciendo una recopilación de otras fuentes para actualizar algunos de estos datos, se puede constatar un gran incremento en países como Angola que en el 2012 la cifra ya llegaba a 258,920 chinos<sup>10</sup> (LUSA, 2012), en Zambia entre 12,000 y 15,000 para el 2015 (POSTEL, 2015), y en Argelia rondaban los 40,000 en el 2010 (WIKILEAKS, 2010).

Entre las razones que defienden los empresarios chinos para justificar la elevada contratación de sus conciudadanos en proyectos inversionistas en África están: las dificultades con el idioma, las diferencias culturales, las condiciones de trabajo a la que los chinos están acostumbrados, así como los bajos salarios que se les pagan (ALDEN, 2008). El gerente general de la empresa estatal Corporación Nacional China de Ingeniería en el Exterior declaró:

El pueblo chino puede soportar el trabajo duro. Esta es una diferencia cultural. El pueblo chino trabaja hasta que termina, y después descansa. Aquí [en Zambia] son como los británicos, trabajan según un plan, tienen descansos para el té y un montón de días libres. Para nuestra empresa constructora eso supone que el costo es mucho mayor (GUARDIAN, 2007).

Lo cierto es, tal como asegura Howard French en su libro “China’s Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa” (2014), los empresarios chinos son los que mayormente contratan trabajadores nacionales para proyectos en el exterior. Según este autor, el parlamento chino discutió la propuesta en el 2011 de enviar 100 mil trabajadores a África y se estima que entre ellos algunos prisioneros, aunque este último dato no está confirmado (FRENCH, 2014). La cifra de un millón de chinos en el continente africano, dice el propio French, puede estar por debajo de la cantidad real. En algunos casos los trabajadores chinos

---

10 De los 258,920 chinos declarados por la agencia oficial de noticias de Angola “Angop”, 258,391 entraron con visa de trabajo. Recuperado en: <http://visao.sapo.pt/angola-cerca-de-259000-chineses-vivem-atualmente-no-pais=f660830>

no están correctamente registrados o se vuelven ilegales cuando deciden quedarse, una vez finalizado el proyecto que los contrató inicialmente.

Las condiciones de trabajo a que se someten los chinos generalmente son pésimas y con salarios ínfimos. Por ejemplo, “las relaciones laborales en Zambia muestran todo tipo de abusos, sea respecto al sueldo que muchas veces está por debajo del salario mínimo, a las condiciones de seguridad y sanitarias o bien a la represión de la actividad sindical” (JUSTO, 2012), afirmó Merlin Linehan quien representa *China in África*, una organización que analiza las compañías chinas en ese continente.

En el caso específico de Nicaragua ya se ha declarado que de los 50,000 trabajadores que se requerirían para las labores del canal, 50% serán extranjeros (25% chinos y 25% de otros países)<sup>11</sup>. La razón de esta medida es que el país centroamericano no cuenta con mano de obra lo suficientemente calificada para el proyecto, por lo cual los cargos y posiciones más importantes y mejor pagadas estarían reservadas para el personal extranjero. Los nicaragüenses, quienes estaban esperanzados en salir de la pobreza y que esperaban ocupar la mayoría de los empleos en la construcción del canal, tendrán que conformarse con las labores de campo. Para los trabajos además se ha pensado establecer una serie de campamentos, los cuales no estarán diseñados para recibir visitas de familiares. Se trabajará en 2 turnos de 12 horas cada uno y los 7 días de la semana. Como se puede ver, las condiciones de trabajo son bastante precarias, tal como ya están acostumbrados los chinos.

La capacidad negociadora que pueda tener el gobierno de Nicaragua para lograr mejores condiciones de trabajo y salarios para sus nacionales es muy débil frente a los capitales, la infraestructura y los servicios que HKND está dispuesta a ofrecer. Para el presidente Daniel Ortega ver terminado y en operaciones el canal interoceánico representa una “victoria” política y para lograrlo pudiera ceder en algunas cuestiones, como por ejemplo en derechos laborales. Además, el canal se ha implantado en el imaginario de muchos nicaragüenses como una salida a sus problemas económicos. Los intentos por construir el canal a lo largo de la historia llegan a 72<sup>12</sup>, desde que

---

11 Ver la descripción del Proyecto en: [http://hknd-group.com/upload/pdf/20150105/Nicaragua\\_Canal\\_Project\\_Description\\_EN.pdf](http://hknd-group.com/upload/pdf/20150105/Nicaragua_Canal_Project_Description_EN.pdf)

12 El ingeniero holandés JanGeert van der Post realizó una investigación reciente donde expone los diferentes factores que han incidido en que el canal interoceánico de Nicaragua no se haya llevado a cabo aún, a pesar de ser una idea concebida desde los tiempos coloniales. En su libro “El largo y sinuoso camino. Razones por las que no ha sido construido el Canal de Nicaragua” (2014) demuestra como casi todas las iniciativas dependieron de una influencia externa.

por primera vez (1833) una compañía holandesa se propusiera oficialmente hacerse cargo del proyecto (Van der Post, 2014). Los chinos estarían haciendo realidad el sueño suspendido en el tiempo de muchos, pero lo harían a la manera que están acostumbrados hacer.

### **Impacto social y medioambiental**

HKND logró la concesión del proyecto sin prácticamente ninguna condición. La compañía está amparada por la ley 840 del Canal de Nicaragua que la exime de responsabilidad por las “condiciones ambientales pre-existentes” sin que sean definidos cuáles son los límites y sin establecer el método por el que se evaluarán los daños post-construcción (LÓPEZ, 2014)<sup>13</sup>. Opositores políticos al gobierno sometieron una demanda por violación de 15 artículos de la Constitución, entre los que se destacan: las garantías a la propiedad privada, los recursos naturales y la tierra a los indígenas (ZUCKERMAN, 2013). Estas premisas reflejan la posición en la que Nicaragua está negociando el canal y la superioridad de su contraparte china.

El conflicto social que puede generar una situación como esta es aún mayor cuando se piensa que no fueron citados a la mesa de negociaciones los pobladores del lugar. Se habla de al menos 277 comunidades y más de cien mil personas que tendrían que ser reubicados, entre ellos los grupos étnicos Rama y Kriol (HUETE-PÉREZ & AL, 2015). Rupert Clair Ducan, presidente de la comunidad Monkey Point declaró a KienyKe:

Ellos estarían expropiándonos. Para tomar esas decisiones afectaría nuestro sector. Todavía somos nicaragüenses. Nos dijeron que nos comprarían la tierra, pero nos pueden pagar determinado precio, no uno justo. Tampoco nos dicen para donde nos vamos. Se les olvida que hay una ley de tierras comunales por lo que no pueden vender nuestra región (BARACALDO ORJUELA, 2013).

Esta comunidad presentó un recurso de amparo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues entre otras preocupaciones está el riesgo de que desaparezcan las etnias Rama y Kriol, patrimonio cultural de la Unesco.

---

13 Ver también Ley 840 del Canal de Nicaragua, artículo 16 en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/f1ecd8f640b8e6ce06257b8f005bae22/\\$FILE/Ley%20No.%20840.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/f1ecd8f640b8e6ce06257b8f005bae22/$FILE/Ley%20No.%20840.pdf).

La explotación de la fuerza de trabajo y la violación de los derechos humanos, no son lo único que preocupa a los oponentes del proyecto, sino también los efectos negativos al medioambiente. Según la encuesta realizada por *Americas Barometer Insights*, 4 de cada 10 nicaragüenses están preocupados por el impacto ambiental de la construcción del canal (COLEMAN, 2015). Los daños que se estiman no son pocos. El dragado que se necesita hacer atentaría contra las especies del Lago Cocibolca (o el Gran Lago de Nicaragua), el mayor de América Central. Con los materiales utilizados para el dragado se afectaría la calidad del agua dulce por los pesticidas, metales pesados y aceites que se verterían. Se destruirían cerca de 400,000 hectáreas de bosques tropicales y humedales<sup>14</sup>, así como gran parte de la biodiversidad de la zona<sup>15</sup>. Científicos además alertan sobre el riesgo que pudiera representar la creación del Lago Atlanta por la introducción de especies de plantas acuáticas invasivas. A pesar de que representantes de HKND han asegurado de que mantendrán todas las medidas necesarias para minimizar el impacto ambiental, no es seguro que procedan de esa manera. Cuando el proceso de industrialización en China, no se cuidaron los efectos sobre el medioambiente, debido a lo cual ahora sufren de erosión en sus suelos, resulta dudoso que lo hagan en tierra ajena.

Sin casi condicionantes ni controles por parte del gobierno de Nicaragua, la compañía china tiene luz verde para hacer y deshacer según sus deseos. Una parte de la sociedad civil ha reaccionado enérgicamente contra el canal, sobre todo por las expropiaciones<sup>16</sup>. Los conflictos sociales pueden seguir creciendo en dependencia de los métodos que se empleen.

---

14 Al norte de la ruta del canal se encuentra la Reserva de la Biosfera Bosawas, con sus dos millones de hectáreas de bosque tropical el cual alberga a varias especies en peligro de extinción. Al sur la Reserva Biológica Indio Maíz también se afectaría con la construcción del canal.

15 Para conocer con más detalles los efectos sobre la biodiversidad, recomiendo el artículo de un colectivo de autores titulado "Scientists Raise Alarms About Fast Tracking of Transoceanic Canal through Nicaragua" (Huete-Pérez & al, 2015) en <http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/acs.est.5b00215>.

16 Los conflictos pueden tornarse violentos, pues algunos manifestantes han expresado la intención de tomar las armas para defender sus tierras (The Associated Press, 2014). Otros prefieren optar por la vía democrática. Melvin Wallace Simpson en su libro "Ruta de Transito y Canal por Nicaragua o parte de la historia de un país en venta", refiriéndose a la Ley 840 advirtió: "Puede ser un territorio de colonización rápida, que tengan ventajas para los chinos (...). Esto puede derivar en un territorio autónomo y una independencia posterior. Ya hubo aquí más de cuatro intentos, a raíz del canal, para crear colonias independientes. Si queremos ser colonia que lo decida el pueblo, es por eso que creo que deberíamos de luchar por un referéndum sobre esas leyes" (Navarrete, 2014).

Si los chinos repiten en Nicaragua las experiencias de inversiones en África, el escenario no será nada alentador.

Al igual que los griegos en su época, cuando se valieron del caballo de madera para entrar y someter la ciudad de Troya; el canal le permitiría a China tener un punto de entrada estratégico en la región. Los chinos pudieran aprovechar todos los recursos a los que tendrían acceso con el canal y dejarles luego a los nicaragüenses una tierra devastada y con mayores conflictos sociales y ambientales que antes. Este escenario sería uno de los peores para el país centroamericano, pues una economía de extracción como la pronosticada hundiría más aún a Nicaragua en la pobreza e inseguridad a largo plazo.

### EL CANAL DE NICARAGUA COMO PUESTO ESTRATÉGICO

Un escenario más favorable sería aquel que supone el canal de Nicaragua como la piedra angular del entramado de inversiones y acuerdos de cooperación entre los chinos y los países latinoamericanos. El canal no sólo le daría a China beneficios económicos, impulsando el comercio entre este país y el hemisferio occidental, sino también una carta a su favor para el balance geopolítico de fuerzas en la región. En este caso, a los inversionistas chinos les interesaría mantenerse el mayor tiempo posible administrando el canal, por lo cual se asegurarían de no crear demasiados conflictos sociopolíticos y medioambientales. La primera acción que han hecho al respecto fue contratar a la firma británica *Environmental Resources Management* (ERM) para que realice los estudios de impacto ambiental de la obra<sup>17</sup> y el análisis socioeconómico de la zona.

Antes de continuar es importante aclarar que asumo el mismo criterio defendido por Evan Ellis, profesor de Estudios de Defensa Hemisférica en la Universidad Nacional de Defensa en Washington. Según este académico resulta ingenuo pensar que Wang Jing se haya comprometido con un proyecto de tal envergadura sin contar con el apoyo del gobierno chino<sup>18</sup>, aunque este empresario insista en declarar que se trata de una iniciativa empresarial netamente privada. Para Ellis

---

17 Según lo planificado por HKND, el Estudio de Impacto Ambiental estaría listo para el primer trimestre del 2015, sin embargo el informe se ha retrasado debido a la escasez y baja calidad de los datos. Se estima poder concluir el estudio para finales de mayo, 2015.

18 Ver referencia en el artículo de Miller, Matthew. "China's "ordinary" billionaire behind grand Nicaragua canal plan". (Miller M. , 2014).

el Canal de Nicaragua le proporcionaría a China una influencia comercial sobre importantes gobiernos latinoamericanos y empresas locales, que pudiera resultar vital para garantizar rutas comerciales y el acceso a las materias primas.

### La rentabilidad del Proyecto

Si se miran las posibles ventajas económicas que la construcción del canal generaría, puede que se considere muy poco atractiva la inversión. Sin embargo, soy del criterio que para analizar la rentabilidad de este proyecto con objetividad, se debe seguir un enfoque más amplio, estudiando la viabilidad de la inversión, no de forma aislada, sino en conjunto con otros factores, como por ejemplo en asociación con otros puertos del Caribe.

Para analizar, entonces, si el proyecto es rentable o no, hay que preguntarse primero: ¿cuál es la ventaja competitiva del canal de Nicaragua en el comercio internacional?

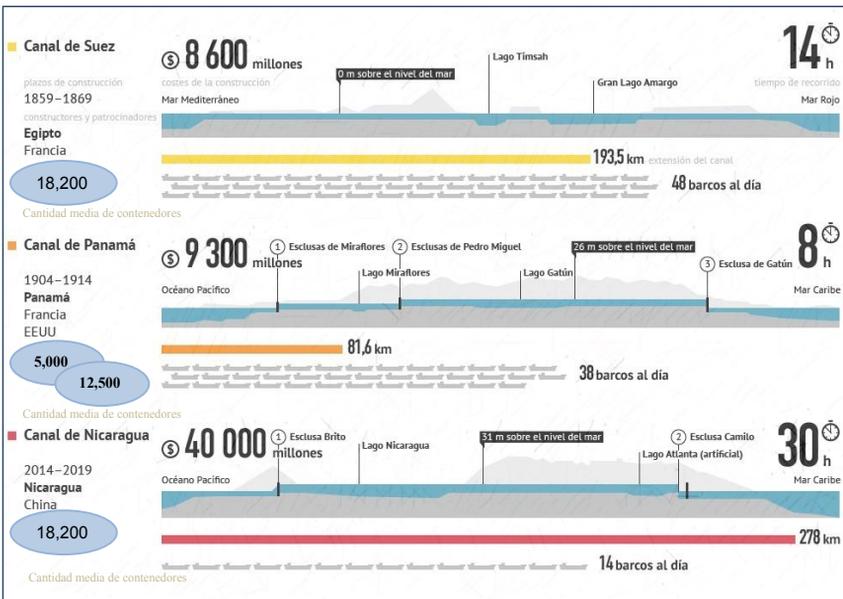


Figura 1. Comparación entre canales.

Fuente: (Sputnik, 2015)

Tal como muestra la figura anterior el Canal de Nicaragua será el de mayor extensión, requiriendo de aproximadamente 30 horas para vencer sus 278 km. Frente a su competencia regional, la única ventaja

sería las dimensiones de las esclusas que aceptarían la clase de barcos *Triple E* (de capacidad media de 18,200 contenedores), mientras que el canal de Panamá luego de la reconstrucción solamente soportaría cargas de hasta 12,500 contenedores por barco. Sin embargo, algunos analistas no consideran necesario, al menos a mediano plazo, un canal de tales dimensiones (MILLER, 2014). Se refieren a que son pocos los puertos en EE.UU. y las islas del Caribe que están equipados para manejar los megabarcos clase *Triple E*. Plantean que la capacidad que podrá gestionar el canal de Panamá ampliado será suficiente para absorber el volumen del transporte naval.

Lo cierto es que el comercio entre China y América Latina va creciendo vertiginosamente. Solamente observando la balanza comercial de Brasil para el 2014, fácilmente se constata como China ha pasado a ser su primer cliente con un 18.0% del total de las exportaciones y el principal proveedor de mercancías con un 16.3% de las importaciones (SANTANDER, 2015). El interés chino por buscar nuevas vías que abaraten los costos de transportación y faciliten aún más el crecimiento comercial con el hemisferio es una razón de peso para arriesgarse a un megaproyecto como el Canal de Nicaragua.

Al mismo tiempo que se incrementan los volúmenes de transporte naval, provocando muchas veces atascos marítimos, las tarifas del Canal de Panamá también se elevan. Se calcula que entre el 2006 y el 2012 las tarifas aumentaron en un 66% (NI Noticias, 2013). Esto afectó no sólo a países como Ecuador, Chile y Japón que expresaron su rechazo ante la subida del peaje (La República, 2012), sino que también provocó que compañías grandes como *Maersk Line* hayan decidido suspender su tránsito por Panamá y usar la alternativa del Canal de Suez para hacer llegar las mercancías desde Asia hasta la costa este de EE.UU. Søren Skou, presidente ejecutivo de la compañía danesa, declaró a *The Australian Financial Review* que es más rentable la ruta por Suez porque se usa la mitad del número de barcos para trasladar igual volumen de mercancía (DE LA OSSA PRIETO, 2013). Todo se reduce a cuestión de costos y las tarifas actuales que ofrece Panamá son cada vez menos competitivas.

Un canal diseñado para operar con barcos clase *Triple E* en el hemisferio occidental, pudiera absorber el nicho de mercado que no puede gestionar Panamá<sup>19</sup>. En esto radicaría la ventaja del canal de Nicaragua, sin

---

19 Se estima que para el 2009 el Canal de Nicaragua pueda absorber el 3.9% del comercio marítimo internacional (Sputnik, 2015).

embargo, se tendrían que ofrecer tarifas lo suficientemente competitivas como para atraer también parte del volumen del transporte naval que hoy pasa por Suez. Tómese en cuenta que los pocos cientos de millas que se ganan en alcanzar EE.UU. desde Asia, al elegirse el Canal de Nicaragua, se confrontan con el mayor tiempo de tránsito. El estudio de factibilidad económica debe haber comenzado por definir en cuánto tiempo se quiere recuperar la inversión. A partir de ello se establecerá la estructura de tarifas, que además entrará a competir con la del Canal de Panamá y el de Suez. Tarifas atrayentes suponen tener que esperar más años para poder recuperar la inversión y mientras más tiempo pasa, mayor es la incertidumbre sobre la rentabilidad del proyecto, pues depende de muchos factores que no siempre son del todo predecibles<sup>20</sup>.

Luego de analizar estos elementos, es lógico que existan dudas sobre la viabilidad económica de la construcción del canal. No obstante, Wang Jing decidió hacerlo y arriesgar su capital. El sentido común lleva a pensar que existen otros elementos y variables consideradas por este exitoso empresario chino que le justifican emprender dicha empresa. Tal vez sea el apoyo de su gobierno u otros factores asociados al canal que hacen rentable rápidamente la inversión. A continuación analizaré dos de estos posibles factores como un mero ejercicio especulativo, pero que ayuda a redimensionar el proyecto y los criterios de rentabilidad.

### **El acceso a los recursos naturales.**

El acceso a recursos naturales, como por ejemplo el Gran Lago de Nicaragua y zonas periféricas, le daría un valor agregado a la inversión. Gracias a la ley 840 del Canal de Nicaragua, artículo 2 inciso i, se autoriza a la empresa la construcción de infraestructura que no forme parte del proyecto o sub-proyectos pero que se estime necesario para el desarrollo de la actividad. Este marco legal pudiera amparar “obras de soporte” al canal que al mismo tiempo sirvan para aprovechar los recursos de la zona.

Según la *Mesa Nacional para la Gestión de Riesgo* de Nicaragua, la ley dejó sin instrumentos para proteger los recursos naturales y cuerpos de agua de la nación, derogando muchas de las normas establecidas en el *Compendio Jurídico de Agua Potable y Saneamiento* del 2011. David Quintana de la *Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible*, planteó que la

---

20 Por ejemplo, puede ocurrir un cambio político en Nicaragua que rompa con el convenio de prórroga en la administración del canal pasados los 50 primeros años y en ese caso el margen de ganancia puede ser muy poco.

norma le permite a la empresa china explotar las reservas naturales del lago y periferias, donde confluyen más de 16 cuencas hidrográficas, aproximadamente 15 áreas protegidas y el 25 por ciento de los bosques húmedos del país (SILVA, 2013). Ciertamente, el sub-epígrafe 9.4, inciso b y c del *Acuerdo Marco de Concesión e Implementación con Relación a El Canal de Nicaragua y Proyectos de Desarrollo*, establece lo siguiente:

b) en tanto fuere razonablemente necesario o deseable para tal Sub- Proyecto, servidumbres de acceso y derecho de navegación en ríos, lagos, océanos, y otros cuerpos de agua dentro de Nicaragua y en sus aguas, y el derecho de extender, expandir, dragar, desviar o reducir tales cuerpos de agua” (...)

c) en tanto fuere razonablemente necesario o deseable para tal Sub- Proyecto, recursos de agua sujetos a protección y conservación (LA AUTORIDAD DEL GRAN CANAL INTEROCEÁNICO DE NICARAGUA, 2013).

Esta norma, sin lugar a dudas, compromete la mayor fuente de agua del país y de Centroamérica, cediéndola a intereses extranjeros.

Es importante notar que el agua se está volviendo un recurso cada vez máspreciado, incluso superando los índices de oro y energía en la última década. Esto se debe a la escasez de agua potable en el mundo debido al crecimiento de la población, la contaminación y el cambio climático. Ban Ki-moon, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, ha planteado con preocupación que más de 780 millones de personas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable en la actualidad. Sin embargo, esta situación en vez de mejorar se volverá aún más crítica en unos años, pues se estima que para el 2025 la demanda de este recurso sería 56% superior al suministro. Desde hace ya varios años que se viene alertando sobre una posible “guerra por el agua”. Particularmente, el Pacific Institute insiste en que hay posibilidades reales que se den serios conflictos en África, Medio Oriente y Asia, provocados por esta crisis (SHERIDAN, 2014).

A partir de esto, el agua se ha convertido en un negocio bien lucrativo, de US\$600,000 millones, pudiendo llegar a ser de US\$1 billón para el 2020. Un informe de Bank of America Merrill Lynch clasifica el mercado mundial del agua en cuatro sectores y cita a las empresas trasnacionales que mayormente se beneficiarán de este. En la industria de gestión del

agua, Monsanto es una de las líderes; mientras en el tratamiento del líquido se sitúa Stericycle. American Water Works estaría entre las que se ocupan de infraestructuras y suministro, y NRG Energy en cuanto a energía eólica, geotérmica y solar amigable con el agua (SHERIDAN, 2014).

No sería del todo descontado que HKND durante el tiempo de administración concedido por Nicaragua, quiera emprender en paralelo y como complemento a los sub-proyectos del canal, una planta procesadora de agua o cualquier otra empresa relacionada, lo cual valorizaría mucho la inversión inicial. Para ello tendría que emprender un proceso de tratamiento de aguas que en dependencia de los costos pudiera resultar o no rentable. No obstante, esta sería sólo una suposición, hasta el momento no he encontrado ningún dato que confirme una intención parecida. Es sólo una idea para pensar en las potencialidades que el proyecto del canal pudiera ofrecer para la empresa china. De cualquier manera, los chinos a través del canal estarían entrando en el negocio del agua en la región Centroamericana como un actor estratégico más, con quien se tendría que contar para cualquier nueva inversión que comprenda la gestión de este recurso natural.

Por último, muchas instituciones y analistas han pronosticado que la escasez del agua se convertirá en el mayor conflicto geopolítico del siglo XXI. La socióloga e investigadora de la Cátedra y red Unesco de la Universidad de las Naciones Unidas sobre Economía Global y Desarrollo Sustentable, Monica Bruckmann, indicó que el agua es un recurso estratégico y de seguridad nacional, que puede colocar a Latinoamérica en centro de disputa dentro de la lógica geopolítica<sup>21</sup>. El control de una parte del Lago Cocibolca, desde esta óptica, reafirma la conquista estratégica de China en el hemisferio, aunque sea por un lapso de 100 años.

### **El Canal de Nicaragua motiva la ampliación de puertos del Caribe**

Los críticos del Canal de Nicaragua aluden a la escasez de puertos en EE.UU. y el Caribe con capacidad para manejar barcos clase Triple E, con el objetivo de desmotivar el proyecto. Si bien en la actualidad es cierta la afirmación, esto no significa que el panorama no esté cambiando.

---

21 Hay que considerar que EE.UU. y China tienen una situación crítica con los suministros de agua para el consumo, agricultura e industria. En el país asiático, las mayores capas freáticas acuíferas del norte han descendido 37 metros en 30 años y desde 1990 desciende un metro y medio anual (Frers, 2008).

Diferentes países de la región se han preocupado por la remodelación y ampliación de sus puertos para prepararlos a una nueva dinámica comercial. La tendencia actual del comercio naviero es a emplear barcos de carga cada vez más grandes con el fin de ahorrar en combustible. Por ese motivo Panamá se vio en la necesidad de comenzar la reconstrucción de su canal y Nicaragua encontró un nicho de mercado seguro al cual apostar.

Para estas iniciativas el capital chino también ha estado presente a través de las inversiones propuestas por el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. Por ejemplo, en el Puerto North Abaco de Bahamas la China Harbour Engineering Company está trabajando en una instalación de 18 hectáreas para el manejo de carga, incluyendo un muelle para contenedores, carga a granel y petroleros. En Santiago de Cuba se han ya comenzado los trabajos previos para la construcción de una nueva terminal portuaria multifuncional gracias a un préstamo de US\$120 millones del gobierno chino. Como empresa contratista figura la constructora CHEC de la compañía China Communications Consorcio Company Limited (CCCC), la cual está a cargo del diseño, construcción y adquisición de los equipos. En Trinidad y Tobago el gobierno firmó acuerdos para que entidades chinas inviertan en la construcción de un puerto en La Brea y 7 parques industriales. Para ello se contará con créditos chinos de hasta US\$750 millones.

Además de estos casos existen otras inversiones enfocadas en aprovechar el mayor tráfico que generaría el Canal de Nicaragua. Por ejemplo, el Ministerio de Inversión, Industria y Comercio de Jamaica se ha trazado como plan la creación de una nueva plataforma logística que comprende un dique seco, un nuevo aeropuerto de carga, instalaciones de almacenamiento, etc. Costa Rica también ha visto la posibilidad de invertir en una megaterminal de transferencia como soporte a las rutas a través del Canal de Panamá (ampliado).

Tal vez el más interesado parece ser Cuba que además de los trabajos en el Puerto de Santiago de Cuba, el año pasado inauguró la Zona Especial de Desarrollo de Mariel, en la Habana. En este caso la brasileña Odebrecht y la Quality Cuba S.A (una subsidiaria de GAESA, grupo de empresas militares de Cuba), fueron las que estuvieron al frente del proyecto. La "Zona Especial" cuenta con un muelle de 702 metros equipado con cuatro grúas súper Post-Panamax, base logística para suministro de petróleo, vías férreas, canales, estaciones de ferrocarriles y almacenes de una capacidad máxima de operaciones de 822.000 contenedores al año. Odebrecht estimó solo para este proyecto una inversión total de \$US 957 millones, de los

que unos \$US 682 millones de financiación provienen del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. La normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y EE.UU. y la posibilidad del levantamiento del embargo, vuelve más competitivo a este país caribeño.

La construcción del Canal de Nicaragua y la ampliación del de Panamá han alentado a los países caribeños a competir por convertirse en la mejor opción de puerto de transbordo regional. Todos quieren reinsertarse en el comercio marítimo mundial sacando provecho del renaciente negocio logístico. Ahora con el posible quiebre del monopolio del Canal de Panamá, se estima que el tráfico marítimo sea mayor y mejore las posibilidades de desarrollo para las pequeñas islas del Caribe.

## CONCLUSIONES

Basándose en la estrategia del “crecimiento pacífico” China va ganando terreno en América Latina y, poco a poco, cambiando los poderes hegemónicos en la región. Los capitales han sido su mejor punta de lanza. La megainversión del Canal de Nicaragua le aportará una mayor influencia comercial sobre gobiernos regionales, además de estimular el tráfico marítimo, tan conveniente para este país asiático en plena expansión económica.

Los contrarios a la construcción del Canal de Nicaragua critican la falta de transparencia en el proceso de toma de decisión y la poca participación de los agentes sociales involucrados. Desconfían de las capacidades e intenciones de la compañía china (HKND) responsable de la construcción y administración del canal. No obstante, las mayores críticas han sido en lo referente a las expropiaciones y el impacto medioambiental. Se corre el riesgo de dañar el Lago Cocibolca, el mayor de América Central, y la biodiversidad de la zona. Además, se cuestiona la pérdida de soberanía sobre el territorio objeto de la concesión, pues se han derogado normas importantes contenidas en *Compendio Jurídico de Agua Potable y Saneamiento* del 2011, permitiendo a HKND la explotación de las reservas naturales del lago y sus periferias.

Uno de los argumentos con que más se defiende el proyecto es la cantidad de empleos que se generarían. Sin embargo, en este artículo se consideran algunos elementos con los que se estima que el impacto en el mercado de trabajo no será de las magnitudes esperadas. La compañía ha establecido que sólo el 50% de la fuerza laboral será nacional y que se ocupará mayormente en actividades de campo, por no contar con la calificación requerida.

Los que apoyan la inversión confían en el interés de la entidad china de mantener este canal como vía comercial estratégica, por lo que cuidará del impacto ambiental y social para no exacerbar los conflictos territoriales. El futuro Canal de Nicaragua ha estimulado a varios países caribeños a que inviertan en infraestructura para que puedan insertarse en el nuevo negocio logístico. Entre los grandes inversionistas se encuentran China y Brasil, quienes confían en el aumento del tráfico marítimo por la zona a raíz de las nuevas capacidades de las instalaciones nicaragüenses que podrán operar con barcos clase *Triple E*.

Finalmente puedo concluir que el principal problema con el canal no radica en la forma de operar de los empresarios chinos o que las ganancias obtenidas por Nicaragua no puedan compensar los costos sociales y medioambientales del proyecto; el problema central es la falta de institucionalidad del país. Nicaragua, respetando las normas y leyes establecidas, y limitando el uso y explotación de sus recursos naturales, pudiera hacer realidad un proyecto como el del canal interoceánico, sin que por ello comprometa la sustentabilidad de su desarrollo. En cambio, se han derogado normas legislativas, que van incluso en contra de algunos derechos constitucionales, y se le ha permitido a la compañía HKND operar con demasiada libertad. Si no se cambian las condiciones iniciales del proyecto, dudo que Nicaragua tenga un futuro prometedor con este canal.

## REFERÊNCIAS

ALDEN, C. *China en África*. Barcelona: Intermón Oxfam Editorial, 2008.

NICARÁGUA. Asamblea Nacional. Ley No. 840. Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaraguense Atingente a El Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructuras Asociadas. *Gaceta, Diario Oficial*, 14 Jun. 2013.

BARACALDO ORJUELA, D. El canal en Nicaragua provocará tragedia ambiental. *Obtenido de KienyKe*, Bogotá, 24 junio, 2013. Disponible em: <<http://www.kienyke.com/historias/el-canal-en-nicaragua-provocara-tragedia-ambiental/>>

BBC Mundo. Cómo se ven desde el espacio las islas artificiales que China construye en un territorio en disputa. *BBC Mundo* 9 abr. 2015.

COLEMAN, K. M. What do Nicaraguans think of President Ortega's Inter-oceanic Canal? . *Americas Barometer Insights*, n. 112, 2015.

DE LA OSSA PRIETO, M. Suez podría ser más rentable que Panamá para transporte de contenedores. *Capital Financiero*, 25 mar. 2013. Disponible em: <<http://www.capital.com.pa/suez-podria-ser-mas-rentable-que-panama-para-transporte-de-contenedores/>>. Acceso em: 9 abr. 2015

ELLIS, R. E. Las iniciativas por parte de las firmas agrícolas chinas para establecer su presencia en América Latina y el Caribe. In. ROSA, Raquel Isamara León de la; MAYA, Juan Carlos Gachúz (orgs.) *Política Exterior China: Relaciones Regionales y Cooperación*. [S. l.]: Piso 15 Editorial, 2015. p. 307-336.

FRENCH, H. W. *China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa*. New York: Deckle Edge, 2014.

FRERS, C. La próxima guerra... La guerra del agua. EconPortal.net. 22 dic. 2008. Disponible em: <[http://www.ecoport.net/Temas\\_Especiales/Agua/la\\_proxima\\_guerra\\_la\\_guerra\\_del\\_agua](http://www.ecoport.net/Temas_Especiales/Agua/la_proxima_guerra_la_guerra_del_agua)>

FRIEDBERG, A. L. (Septiembre de 2006). "Going Out": China's Pursuit of Natural Resources and Implications for the PRC's Grand Strategy. *NBR Analysis*. Set. 2006. Disponible em: <<http://www.ou.edu/uschina/SASD/SASD2007readings/Friedberg2006GoingOut.pdf>>

Guardian. (5 de Febrero de 2007). Thanks, China, now go home. *Guardian*, págs. Citado en Alden, Chris. China en África. Intermón Oxfam Editorial, 2008.

HUETE-PÉREZ, J. A. et all. Scientists Raise Alarms About Fast Tracking of Transoceanic Canal through Nicaragua. *Environ. Sci. Technol.*, mar. 2015. Disponible em: <<http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/acs.est.5b00215>>

JUSTO, M. China, el nuevo imperio en África. BBC Mundo, 14 ago. 2012. Disponible em: <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/08/120808\\_internacional\\_china\\_africa\\_relaciones\\_peligrosas\\_dp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/08/120808_internacional_china_africa_relaciones_peligrosas_dp.shtml)> Acceso em: 20 abr. 2015.

KAY, S.; CANAVIRE-BACARREZA, G. El comercio estrecha vínculos entre China y América Latina. *EconSouth*, v.13, n. 2, second quarter, 2011.

KAY, S.; GRAEFE, L. Los hallazgos de petróleo en Brasil traen nuevos desafíos. *EconSouth, Atlanta Fed*, 2011

La Autoridad del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua. (17 de Junio de 2013). Acuerdo Marco de Concesión e Implementación con Relación a El Canal de Nicaragua y Proyectos de desarrollo. (A. N. Nicaragua, Ed.) *La Gaceta*, n. 111. Disponible em: <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29/2A54988EC4B5600F06257B9E00592909?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29/2A54988EC4B5600F06257B9E00592909?OpenDocument)>

La República. (23 de Mayo de 2012). *Ecuador, Chile y Japón objetan aumento de peaje en Canal de Panamá*. Recuperado el 20 de Abril de 2015, de La República, Ecuador: Disponible em: <<http://www.larepublica.ec/blog/economia/2012/05/23/ecuador-chile-y-japon-objetan-aumento-de-peaje-en-canal-de-panama/>>

LÓPEZ, M. Truths about the canal concession all Nicaraguans should know. *Envio* 390, enero 2014. Disponible em: <<http://www.envio.org.ni/articulo/4805>>

LUSA. (25 de Abril de 2012). *Angola: Cerca de 259.000 chinoses vivem atualmente no país*. Disponible em: <<http://visao.sapo.pt/angola-cerca-de-259000-chineses-vivem-atualmente-no-pais=f660830>>

MILLER, G. Why the Plan to Dig a Canal across Nicaragua could be a very bad idea. *Wired*. 26 feb 2014. Disponible em: <<http://www.wired.com/2014/02/nicaragua-canal/>>

MILLER, M. China's "ordinary" billionaire behind grand Nicaragua canal plan. (E. U.S., Ed.) *Reuters*. 4 may 2014. Disponible em: <<http://www.reuters.com/article/2014/05/04/us-china-canal-insight-idUSBREA4309E20140504>>

NAVARRETE, J. Los chinos construyen con su gente. *Confidencial*, 17 dic. 2014. Disponible em: <<http://www.confidencial.com.ni/articulo/20478/quot-los-chinos-construyen-con-su-gente-quot>>

NI Noticias. Viable, revivir plan del Corredor Transístmico. *Agencia de Noticias del Istmo*, 5 ago. 2013: Disponible em: <<http://noticiasistmo.com/regional/viable-revivir-plan-del-corredor-transistmico/>>

POSTEL, H. *Following the Money: Chinese Labor Migration to Zambia*. Obtenido de MPI. 20 feb. 2015. Disponible em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/following-money-chinese-labor-migration-zambia>>

RAMO, J. C. *The Beijing Consensus. Notes on the New Physics of Chinese Power*. Londres: Foreign Affairs Policy Center, 2004.

RONGBIN, X.; WONG Tsoi-lai, C. Nicaragua Canal underway. *Global Times*, 2014. Disponible em: <<http://www.globaltimes.cn/content/898353.shtml>>

ROSALES, O.; KUWAYAMA, M. China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). 2012.

SANTANDER. *Cifras del Comercio Exterior en Brasil*. *Santander Trade*. abr. 2015. Disponible em: <[https://es.santandertrade.com/analizar-mercados/brasil/cifras-comercio-exterior#classification\\_by\\_country](https://es.santandertrade.com/analizar-mercados/brasil/cifras-comercio-exterior#classification_by_country)>

SHERIDAN, P. M. Agua: ¿la próxima guerra mundial? *CNN Expansión*, 12 mayo 2014. Disponible em: <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/04/25/agua-en-vias-de-valer-mas-que-el-oro>>. Acceso em: 19 abr. 2015.

SILVA, J. A. Nicaragua se juega el agua dulce por canal interoceánico. *Tierramérica, Medio Ambiente y Desarrollo* (IPS 17), 17 ago. 2013. Disponible em: <<http://www.ipsnoticias.net/2013/08/nicaragua-se-juega-el-agua-dulce-por-canal-interoceanico/>>

Sputnik. (24 de Marzo de 2015). Canal de Nicaragua. *Sputnik*, pág. . Recuperado el 7 de Abril de 2015, de <http://sptnkne.ws/aSu>

THE ASSOCIATED PRESS. (21 de Diciembre de 2014). Rising Anger as Nicaragua Canal to Break Ground. *The New York Times*, 21 dic. 2014. Disponível em: <[http://mobile.nytimes.com/aponline/2014/12/21/world/americas/ap-1t-nicaragua-canal-fight.html?referrer=&\\_r=0](http://mobile.nytimes.com/aponline/2014/12/21/world/americas/ap-1t-nicaragua-canal-fight.html?referrer=&_r=0)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

VAN DER POST, J. *El largo y sinuoso camino. Razones por las que no ha sido construido el Canal de Nicaragua*. Open Library.: Ihnca, 2014. Disponível em: <<https://openlibrary.org/subjects>>

WIKILEAKS. *China's Impact And Risks In Algeria*. Wikileaks, Cable reference id: #10ALGIERS123. 10 feb. 2010. Disponível em: <<https://cablegatesearch.wikileaks.org/cable.php?id=10ALGIERS123>>

ZUCKERMAN, J. *Nicaragua's Canal push and concerns for the U.S.* Washington DC: The Heritage Foundation, 2013. Disponível em: <[http://www.heritage.org/research/reports/2013/08/nicaragua-s-canal-push-and-concerns-for-the-us#\\_ftn5](http://www.heritage.org/research/reports/2013/08/nicaragua-s-canal-push-and-concerns-for-the-us#_ftn5)>

Recebido em: 10/02/2015

Aceito em: 10/04/2015



# OS DESAFIOS AO CRESCIMENTO SUSTENTADO DE EMPRESAS BRASILEIRAS DE DEFESA

Paulo Cesar Ladeira Junior<sup>1</sup>  
Denise Lima Fleck<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho procurou identificar por que empresas que apresentaram trajetórias de crescimento e se tornaram referência na indústria em que atuavam foram impactadas pelas mudanças no ambiente e entraram numa trajetória de abrupto declínio. Procurou, também, examinar por que, ao experimentarem uma crise comum, não tiveram o mesmo destino. O trabalho baseou-se em estudos de casos em profundidade da Avibras Indústria Aeroespacial S.A e da Engesa Engenheiros Especializados Ltda., empresas atuantes na Indústria de Defesa Brasileira. Apesar da trajetória de sucesso, tais empresas apresentaram problemas e entraram em repentino declínio. À medida que se tornou uma organização complexa, o caráter

---

1           Doutorando em Administração pelo Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ-COPPEAD), Rio de Janeiro-RJ, Brasil. E-mail: paulo.ladeira@coppead.ufrj.br.

2           Professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ-COPPEAD), Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Ph.D. em Management pela McGill University, Canadá. E-mail: denise@coppead.ufrj.br.

desenvolvido pela Engesa contribuiu para a formação de deficiências que eliminaram vantagens competitivas e contribuíram para a sua autodestruição. A Avibras, ao longo do tempo, apresentou um caráter organizacional mais estável. Por outro lado, sua dificuldade em estabelecer o crescimento sustentado está relacionada a deficiências críticas, algumas semelhantes às da Engesa.

**Palavras-chave:** crescimento sustentado; empresas de defesa, desafios ao crescimento.

## THE CHALLENGES TO THE SUSTAINED GROWTH OF THE BRAZILIAN DEFENSE FIRMS

### ABSTRACT

This study sought to identify why companies that presented growth paths and became a reference in the industry in which they operated, were impacted by changes in the environment and entered a steep decline trajectory. Also sought to examine why, experiencing a common crisis, they did not have the same fate. The work was based on case studies in depth of the Avibras Aerospace S.A and Engesa Specialized Engineers Ltda., companies operating in the Brazilian defense industry. Despite the success story, they had problems and went into sudden decline. As has become a complex organization, the character developed by Engesa contributed to the formation of deficiencies that eliminated competitive advantage and contributed to its self-destruction. Avibras, over time, presented a most stable organizational nature. On the other hand, his difficulty in establishing a sustained growth is related to critical deficiencies, some similar to Engesa.

**Keywords:** sustained growth; defense companies, growth challenges.

## INTRODUÇÃO

Diversos esforços foram realizados no sentido de proporcionar ao país o desenvolvimento industrial. Em paralelo a esse processo de industrialização, surgiram iniciativas das Forças Armadas e de empresas nacionais para o desenvolvimento da Indústria de Defesa Brasileira. Ao longo da década de 1960, foram criadas as empresas Avibras e Embraer, que desde a sua fundação atuaram no segmento de defesa. Outras empresas, como a Engesa, converteram suas fábricas para a produção de defesa.

Nas duas décadas seguintes, elas alcançaram projeção internacional, algo surpreendente para um país sem tradição na produção de armamentos. No final da década de 1980, contudo, essas empresas passaram por uma crise que transformou as semelhanças de suas trajetórias de crescimento em destinos distintos: a Engesa faliu, em 1993; a Embraer, privatizada em 1994, seguiu uma vocação civil e voltou a crescer; e a Avibras permanece buscando uma retomada do seu crescimento.

Este artigo tem como objetivo identificar por que as empresas Avibras Indústria Aeroespacial S.A e Engesa Engenheiros Especializados Ltda., que apresentaram trajetórias de crescimento e se tornaram referência na Indústria de Defesa Brasileira, foram impactadas pelas mudanças do ambiente e entraram numa trajetória de abrupto declínio. A crise das empresas pesquisadas não foi um fato isolado: outras empresas de defesa contemporâneas a elas também apresentaram trajetórias semelhantes.

Tendo em vista que a Estratégia Nacional de Defesa prevê o apoio governamental às empresas de defesa brasileiras, acredita-se que este estudo possa ampliar o entendimento sobre os desafios da gestão dessas empresas, contribuindo para a formulação de políticas públicas que fomentem o seu crescimento.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Muito frequentemente histórias de sucesso de empresas amplamente elogiadas hoje se tornam os insucessos de amanhã (FLECK, 2009) e um dos mais comuns fenômenos dos negócios também é um dos mais perplexos: quando companhias de sucesso estão diante de grandes mudanças, frequentemente falham em responder efetivamente aos

seus desafios (SULL, 1999). Esse intrigante assunto relativo ao sucesso organizacional no longo prazo tem inspirado pesquisas em direção ao motivo de algumas posições de domínio industrial serem persistentemente mantidas e por que promissoras trajetórias de sucesso tão frequentemente se transformam em estórias de declínio e fracasso (FLECK, 2009).

Incapazes de defender a si próprias, as empresas veem suas vendas e lucros corroerem, seus melhores funcionários deixarem seus quadros e a avaliação de suas ações despencarem. Algumas conseguem gerenciar a recuperação, após *downsizings* e reestruturações, mas muitas não (SULL, 1999). Os gestores até reconhecem a ameaça, analisam suas implicações para os negócios e desencadeiam iniciativas de resposta, que não são suficientes para evitar a queda.

O sucesso organizacional, portanto, é um assunto central em estudos sobre a empresa e é um estado em potencial, que pode ser sustentado desde que a organização nutra uma propensão para se autoperpetuar (CHANDLER, 1977). Trata-se de um processo dinâmico em que a propensão de autoperpetuação pode ser desenvolvida, aperfeiçoada, reduzida ou até mesmo excluída.

Embora muito menos popular do que o sucesso, o tema fracasso organizacional também tem sido mencionado na literatura em diferentes formas. O fracasso organizacional é o estado final de um processo de declínio, isto é, o estado de dissolução da empresa (FLECK, 2009). Entender completamente as causas desse declínio exige um olhar para as práticas de gestão das organizações, pois informações sobre as condições ambientais são necessárias, mas não suficientes (WHETTEN, 1987).

Em um ambiente sem mudanças, uma empresa estabelecida e bem sucedida poderia continuar a operar com sucesso por um longo tempo. Uma adaptação a mudanças, contudo, coloca para a empresa alguns desafios diferentes (PENROSE, 2006). O sucesso e o fracasso organizacional têm a ver, portanto, com essa habilidade da empresa gerenciar os desafios relacionados ao seu crescimento. Fleck (2009) consolida os desafios da empresa em cinco grupos: desafio de empreender; desafio de navegar num ambiente dinâmico; desafio da diversidade; desafio de prover recursos gerenciais e desafio da complexidade, relacionando-os a dois arquétipos, um indicando a propensão da empresa em autoperpetuar-se e outro indicando a propensão dela autodestruir-se. A Tabela 1 resume esses conceitos:

Tabela 1  
Arquétipos do sucesso e fracasso organizacional

Categoria do desafio	Descrição do desafio	Polo de resposta ao desafio	
		Autodestruição	Autoperpetuação
Empreender	Promoção de contínuo empreendedorismo, a partir da disposição da empresa de realizar expansões com mecanismos de reforço, e de criar valor sem expô-la a riscos desnecessários.	<b>Baixo</b>  Baixos níveis de ambição, versatilidade, imaginação, visão, capacidade de levantar recursos financeiros, e realização de expansões nulas ou defensivas.	<b>Alto</b>  Altos níveis de ambição, versatilidade, imaginação, visão, capacidade de levantar recursos financeiros, e realização de expansões produtivas ou híbridas.
Navegar no ambiente desafiador	Tratar com múltiplas partes interessadas para assegurar captura de valor e legitimidade.	<b>Passivo</b>  Monitoramento ruim, mau uso de estratégias de navegação.	<b>Ativo</b>  Monitoramento regular, uso correto de estratégias de navegação.
Diversidade	Manter a integridade da empresa diante do aumento de conflitos e rivalidades.	<b>Fragmentação</b>  Fracasso no estabelecimento de relacionamentos de integração e de capacitações em coordenação.	<b>Integração</b>  Estabelecimento bem sucedido de relacionamentos de integração e de capacitações em coordenação.
Prover Recursos Gerenciais	Suprir a empresa com recursos humanos qualificados de forma estável	<b>Em atraso</b>  Ações no momento em que existe necessidade ou depois dela.	<b>Planejado</b>  Ações planejadas com antecedência.
Complexidade	Gerenciar problemas complexos e solucioná-los diante do aumento da complexidade	<b>Ad hoc</b>  Baixa capacitação para solução de problemas, utilizando rápida análise e sem aprendizado.	<b>Sistemático</b>  Capacitação para solução de problemas, promovendo busca correta por soluções e aprendizado.

Nota. Fonte: Fleck (2009)

Do ponto de vista dinâmico, Fleck (2009) sugere que o estado de sucesso organizacional deve ser visto como um alvo móvel, isto é, a propensão da empresa para a autopropetuação ou autodestruição pode alterar ao longo do tempo.

O **desafio de empreender** consiste no desenvolvimento de uma disposição para expandir-se em uma base contínua, assumindo alguns riscos, buscando formas de evitar outros riscos, expandindo-se e alcançando um crescimento contínuo. Isso envolve os serviços empreendedores citados por Penrose (2006): versatilidade, captação de recursos, ambição e julgamento, e reforça os movimentos de expansão que colocam em andamento um processo de reforço na geração de novas possibilidades para a expansão e a criação de valor. Se os serviços empreendedores são parcialmente prestados e/ou os movimentos de expansão dão lugar a um crescimento temporário, eles falham na promoção dos mecanismos de reforço da expansão (FLECK, 2009).

Chandler (1977) identificou duas motivações para a expansão da empresa: a produtiva, que dá origem a economias de escala, escopo e/ou velocidade, e a defensiva, que visa reduzir as incertezas e proteger os negócios existentes. Fleck (2009) acredita que a empresa possa estar movida por motivações “híbridas”, tanto produtivas como defensivas, e “nulas”, nem produtivas e nem defensivas. As motivações híbridas permitiriam à empresa aumentar sua eficiência e, ao mesmo tempo, proteger os negócios existentes, enquanto as nulas estariam relacionadas à expansão para a construção de impérios (PENROSE, 2006).

Expansões produtivas e híbridas também apontam para a capacidade de criação de valor da empresa, que por sua vez guarda relação com o empreendedorismo. Lepak, Smith e Taylor (2007) acreditam que, no nível da sociedade, o empreendedorismo é o elemento essencial para a criação de valor, podendo ser incentivado ou reprimido pelas condições macroeconômicas do ambiente externo – incluindo-se leis e regulamentações. No nível da empresa, inovação, criação de conhecimento e gestão se destacam como fontes de criação de valor.

O **desafio de navegar no ambiente dinâmico** diz respeito a lidar com sucesso com as múltiplas partes interessadas da organização em um ambiente mutável, de modo a assegurar a captura de valor e a legitimidade organizacional. As respostas ajustadas ao desafio da navegação envolvem a verificação regular das pressões ambientais e o uso oportuno e adequado de um conjunto de estratégias para dar forma ao ambiente, neutralizar

pressões e ajustar-se a situações que estão fora do alcance da empresa (FLECK, 2009).

Sull (1999) identificou em algumas empresas a tendência em seguir padrões estabelecidos de comportamento que trouxeram sucesso no passado, mesmo em resposta a mudanças atuais do ambiente, a qual denominou “inércia ativa”. Nesse contexto, acredita que o problema não é a falta de ação, mas a falta de habilidade para desencadear as ações apropriadas. Na mesma linha, Fleck (2009) acredita que respostas de fraco desempenho exploram o intempestivo e inadequado uso de estratégias de resposta, que fazem com que a organização fique à deriva e colocam a sua sobrevivência em risco.

O **desafio da diversidade** trata da manutenção da unidade da empresa diante da crescente diversidade de suas atividades. A empresa em crescimento se depara com problemas e oportunidades da diversidade da força de trabalho, bem como da diversidade estrutural e de negócios, isto é, diferentes mercados, produtos, tecnologias e a multiplicação de seus recursos humanos. A heterogeneidade entre as partes constituintes da organização dá origem a conflitos e rivalidades, ameaçando a unidade organizacional. A implantação bem sucedida de mecanismos de coordenação faz uso construtivo de elementos heterogêneos, estimulando a integração organizacional (FLECK, 2009).

Uma empresa diversifica suas atividades produtivas sempre que, sem abandonar suas antigas linhas de produtos, inicia a produção de novas. Assim, a diversificação inclui aumentos na variedade dos produtos finais, acréscimos na integração vertical e aumento das áreas básicas de produção da empresa. Pode ocorrer dentro das áreas de especialização já existentes ou resultar no encaminhamento para novas áreas (PENROSE, 2006). Chandler (1990) diz que o crescimento vem, primariamente, do movimento para novos mercados em indústrias relacionadas.

A integração vertical é uma das formas pelas quais uma empresa procura manter sua posição competitiva e melhorar a lucratividade dos produtos existentes (PENROSE, 2006). Uma alternativa à integração vertical são as alianças estratégicas. Harrison (1994) diz que as mais bem sucedidas das grandes firmas têm ativamente construído alianças estratégicas umas com as outras, dentro e fora das fronteiras nacionais.

Uma empresa pode ser adquirida, com frequência, por bem menos que seu custo de reprodução, obtendo-se, ao mesmo tempo, valiosa posição de mercado e substancial redução das pressões competitivas

(PENROSE, 2006). Entretanto, a menos que a empresa adquirida contribua com recursos e habilidades adicionais para o aumento da vantagem competitiva da adquirente, a expansão horizontal não ativará o processo de crescimento contínuo (FLECK, 2003). Desenvolver uma capacitação específica em integração de fusões e aquisições é uma decisão importante e consciente da empresa. Considerar que a gestão de fusões e aquisições não é um fato isolado, mas um processo replicável pode ser uma vantagem competitiva da empresa para a continuidade do seu crescimento (ASHKENAS; DEMONACO; FRANCIS, 1998).

Porter (1988) cita que as estratégias de diversificação foram as mais variadas e equivocadas possíveis, porém suas falhas não puderam ser identificadas num momento econômico favorável. Grandes companhias podiam ser compradas, vendidas, divididas e recombinaadas de uma maneira que seria impossível antes da onda de aquisições da década de 1960 (CHANDLER, 1990). A crise das décadas de 1980 e 1990 tratou de confrontá-las e expor suas falhas.

O **desafio de prover os recursos gerenciais** trata de constantemente equipar a empresa com as necessidades de recursos humanos qualificados, antecipando necessidades, formando, retendo, desenvolvendo e renovando esses recursos (FLECK, 2009). As aptidões dos recursos gerenciais existentes necessariamente estabelecem um limite à expansão da empresa, pois os serviços por eles prestados não podem ser realizados por pessoal recém-contratado fora da empresa, habilitando-os a prestar serviços de valor único (PENROSE, 2006).

Chandler (1977) diz que a criação e o fortalecimento de um conjunto de recursos gerenciais foram essenciais para o crescimento bem sucedido da firma moderna porque a hierarquia gerencial lançou as sementes da existência continuada. Ele ainda afirma que, enquanto o empreendimento deve ter vida própria, sua saúde presente e o crescimento futuro claramente dependem dos indivíduos que guiam suas atividades, ressaltando o papel ativo dos gestores no processo de crescimento.

Finalmente, o **desafio da complexidade** refere-se à gestão de assuntos complexos e à resolução de problemas que envolvem um grande número de variáveis interdependentes, a fim de evitar colocar a existência da organização em risco como resultado de avaliações equivocadas da situação. A resolução de problemas complexos requer procedimentos sistemáticos de coleta de dados, análise, tomada de decisão e implantação. A resposta da organização ao desafio da complexidade, portanto, afetará a qualidade das respostas a todos os outros desafios (FLECK, 2009).

A adequada resposta aos desafios daria forma a um mecanismo de crescimento que, finalmente, proporcionaria o sucesso de longo prazo.

## MÉTODO DE PESQUISA

No presente trabalho, optou-se por um estudo de caso múltiplo pela identificação de pontos de similaridade entre as empresas Avibras e Engesa capazes de enriquecer a análise estratégica. Ele referir-se-á à Indústria de Defesa como o segmento produtor de sistemas estratégicos no qual atuaram as empresas.

Entre os meses de março e maio de 2012, foram realizadas 17 entrevistas com funcionários (14) e ex-funcionários (3) da Avibras e 14 entrevistas com ex-funcionários da Engesa. As entrevistas foram conduzidas de forma espontânea, com duração média de uma a duas horas, iniciando com o relato da carreira profissional do entrevistado e, posteriormente, abordando fatos relevantes da trajetória da empresa.

Outras fontes de coleta de evidências foram as informações documentais das empresas e de órgãos oficiais. Uma valiosa contribuição da documentação consultada diz respeito ao conteúdo de informações financeiras para a composição das séries temporais que permitiram a análise do tamanho e desempenho das empresas, com base em indicadores pré-selecionados. A série histórica do PIB, utilizada no cálculo dos indicadores de tamanho e desempenho das empresas, foi montada com base nas informações do IBGE.

Para a realização das análises utilizou-se o método da cronologia. A disposição dos eventos em uma linha cronológica permite que o pesquisador determine os eventos causais ao longo do tempo, uma vez que a sequência básica de uma causa e seu efeito não pode ser temporalmente invertida (YIN, 2002). Ajustaram-se plenamente a esse propósito as seguintes ferramentas de organização de eventos ao longo do tempo:

- a) Estratégia Narrativa (LANGLEY, 1999); e
- b) Tabela de Dados e Fatos.

A estratégia narrativa envolve a construção de uma história detalhada a partir dos dados brutos, em que se procura apresentar as principais evidências das relações de causa e efeito que fundamentam essa análise. A Tabela de Dados e Fatos foi utilizada para a organização e análise das informações extraídas das entrevistas e da documentação.

A análise longitudinal das empresas necessitava, ainda, de dados concretos para que as conclusões pudessem ser obtidas de

forma racional. Foram então selecionados os indicadores propostos por Fleck (2009), para mostrar os resultados das decisões dos gestores no desempenho das empresas:

- a) **Tamanho da Empresa ano i = (Receita Bruta ano i ÷ PIB ano i) x 100**
- b) **Desempenho Empresa ano i = (Lucro Líquido ano i ÷ PIB ano i) x 100**

A combinação dessas informações permitir análises individuais e comparativas das empresas.

## A HISTÓRIA DAS EMPRESAS

### A Avibras Indústria Aeroespacial S.A

A Avibras Indústria Aeroespacial S.A foi fundada em 1961, sendo uma das primeiras empresas aeroespaciais surgidas na região de São José dos Campos, em virtude do início da formação de recursos humanos especializados pelo ITA. A empresa foi concebida por um grupo de engenheiros egressos daquele instituto, que tinham a vontade de fabricar aviões. Seu primeiro projeto foi um avião de treinamento de quatro lugares chamado “Alvorada”. Segundo projeto da empresa, o “Falcão” foi um dos primeiros aviões construídos em material composto, no mundo. Depois do “Falcão”, a Avibras se dedicou ao projeto do “Saci”, uma aeronave inteiramente fabricada em madeira. Nessa época, a fábrica da empresa sofreu um incêndio ocasionado por um curto-circuito, que destruiu todo o seu acervo patrimonial.

Sem recursos e incentivos para continuar os projetos aeronáuticos, a Avibras desenvolveu um propelente sólido para foguetes, com o qual venceu, em 1962, uma concorrência internacional realizada pelo Conselho Nacional de Pesquisa. Seu envolvimento na produção de foguetes começaria no mesmo ano, tendo sido uma das primeiras firmas a participar do programa espacial da Força Aérea (SONDA), em cooperação com o CTA. O Ministério da Aeronáutica solicitou à Avibras o desenvolvimento de foguetes e plataformas de lançamento, e sua participação no programa espacial lhe capacitou desenvolver uma família de foguetes militares, denominados SBAT - Sistema Brasileiro Ar-Terra.

Em 1969, a criação da Embraer representou o fim da parceria entre a Avibras e a Força Aérea no segmento aeronáutico. No mesmo ano, foi criado o Instituto de Atividades Espaciais (IAE) do CTA, ficando sob a responsabilidade desse instituto os projetos de pesquisa e desenvolvimento

de foguetes, e envolvendo o fim da parceria com empresas privadas no segmento espacial, dentre elas a Avibras.

Ainda trabalhando no programa espacial da Força Aérea, a Avibras redirecionou sua produção para a fabricação de foguetes menores, com vistas a atender às Forças Armadas e à exportação. A empresa foi bem sucedida ao utilizar o seu propelente nos foguetes militares, que se tornaram mais precisos e com alcances superiores ao de alguns concorrentes, o que contribuiu para a venda do produto no país e fora dele. Em 1975, ela assinaria seu primeiro contrato de exportação.

Em 1979, o presidente da Avibras desembarcou no Iraque, numa missão organizada pelo governo de São Paulo. No ano seguinte, com o início da Guerra Irã-Iraque, os armamentos da empresa passaram a ser exportados para o governo iraquiano. O Iraque procurava, sem sucesso, no mercado internacional, um armamento que produzisse um desequilíbrio nos rumos do conflito com o Irã. A Avibras, então, apresentou seu projeto de lançador de foguetes multi-calibre, cujo preço e prazo pareceram satisfatórios ao governo iraquiano. Em outubro de 1981, ela firmou um contrato para o fornecimento de nove baterias dos lançadores de foguetes ao exército daquele país, num negócio de cerca de US\$ 500 milhões. Os trabalhos resultaram na criação do Sistema ASTROS.

Com o crescimento nas vendas de 493,2%, a Avibras entrava para o ranking das 500 Maiores e Melhores da Revista Exame como a empresa brasileira de maior crescimento percentual nas vendas de 1984. Em valores, suas vendas foram superiores às da Embraer e Engesa, as duas maiores empresas de defesa brasileiras da época.

Em 1985, foi firmado um contrato com a Arábia Saudita para o fornecimento de dez baterias do Sistema ASTROS, num negócio de US\$ 389 milhões. Após a expressiva venda à Arábia Saudita, ela negociaria, ainda, uma bateria com o Qatar, por US\$ 28 milhões. Com exportações de US\$ 170 milhões em 1985, a Avibras conquistou a posição de 22º maior empresa exportadora do país.

O mercado internacional de armas, contudo, começava a indicar mudanças no ambiente favorável para as empresas de defesa brasileiras. O sucesso alcançado por elas no início dos anos oitenta se transformaria numa crise ao final daquela década (DAGNINO, 1989). Internamente, o governo brasileiro experimentava uma sequência de planos na tentativa de estabilização econômica, cujos reflexos cambiais não foram favoráveis às empresas dependentes de exportações, como a Avibras.

Exaurido pelos gastos com guerra contra o Irã, no primeiro semestre de 1987 o Iraque começou a falhar no pagamento de suas obrigações com as empresas da Indústria de Defesa Brasileira, dentre elas a Avibras. Apesar das dificuldades financeiras, a empresa realizava um esforço concentrado de contatos, viagens e propostas, no sentido de ampliar os negócios internacionais do Sistema ASTROS.

Em janeiro de 1990, a Avibras requereu concordata preventiva. Porém, em setembro daquele ano, foi concretizada uma vultosa exportação dos foguetes ASTROS para a Arábia Saudita: “Recuperamo-nos da concordata porque houve a Guerra do Golfo e vendemos nossos foguetes para os ASTROS da Arábia Saudita”, comentou o presidente da empresa.

Com o fim da Guerra Fria e o esfriamento do comércio internacional de armas, inúmeros equipamentos usados passaram a ser oferecidos no mercado a preços depreciados, tornando a competição desigual. E a Avibras não conseguia vender seus principais armamentos ao exterior. Diante desse contexto desfavorável aos negócios militares, a empresa decidiu desenvolver e comercializar produtos civis para o mercado interno.

Finalmente, em 2001, a Avibras firmou um novo contrato de exportação dos lançadores ASTROS para a Malásia, no valor de US\$ 250 milhões. Em 2008, a empresa realizou uma segunda venda do sistema ASTROS para a Malásia. Em novembro de 2012, foi assinado um acordo comercial com a Indonésia para o fornecimento do sistema ASTROS, no valor de US\$ 400 milhões.

### **A Engesa Engenheiros Especializados S.A.**

A Engesa Engenheiros Especializados S.A foi fundada em 1958, para prestar serviços de manutenção e fornecer peças para equipamentos em refinarias de petróleo. O aumento das atividades da Petrobras fez aumentar o serviço, ampliou a demanda por peças para os campos de produção e fez a Engesa dar um passo à frente. A empresa aumentou de tamanho, comprou as primeiras máquinas de usinagem e com elas passou a fabricar uma linha de produtos próprios, desenvolvidos pelos seus técnicos.

O principal produto da Engesa eram as hastes de bombeamento de petróleo, que não conseguiam chegar ao seu destino final, no norte e nordeste do Brasil, pelas dificuldades nas estradas. Em função da necessidade de transportar equipamentos e pessoal por áreas sem estradas, ela desenvolveu um sistema de suspensão para veículos que, a princípio,

não passava de uma solução caseira para reduzir o ritmo de quebras em sua frota de caminhões e utilitários. A Engesa percebeu que o sistema de suspensão poderia gerar receitas e, de maneira artesanal, passou a atender pequenas encomendas. As grandes montadoras do país começaram a se interessar pelo produto e a empresa iniciou sua produção em série.

O Exército Brasileiro começava os primeiros estudos para o desenvolvimento e produção de blindados nacionais. Em face dos resultados obtidos pelo sistema de suspensão da Engesa, o Exército convidou a empresa para efetuar testes de desempenho e durabilidade do sistema em seus campos de prova. O Exército, então, decidiu construir as primeiras unidades do Carro de Reconhecimento sobre Rodas, tendo firmado um contrato com a Engesa. Os primeiros protótipos foram apresentados e testados com sucesso e o blindado foi denominado “Casavel”. Outro projeto desenvolvido pelo Exército foi o Carro de Transporte de Tropas Anfíbio, repassado à Engesa para que viabilizasse as modificações necessárias para a construção do protótipo, testado, aprovado e denominado “Urutu”.

A Engesa logo percebeu que o mercado das Forças Armadas Brasileiras não era suficiente para garantir a expansão de seus negócios. Surgiu, então, uma oportunidade de negociar os seus blindados no exterior. Empresas internacionais de material militar se interessaram em comercializar os blindados da Engesa — especialmente a Garagem Vitória, uma tradicional fornecedora do exército português.

Em 1973, a Engesa assinou o seu primeiro contrato de exportação com a Líbia, para o fornecimento de 200 Casavéis. Foi desenvolvido um Casavel com canhão 90 mm, um produto mais atraente para o mercado internacional. Lastreada na exportação para a Líbia, a Engesa construiu e equipou sua fábrica, em São José dos Campos. Os primeiros Casavéis entregues à Líbia foram fabricados no Brasil, seguiram para a França para a instalação do canhão 90 mm e, finalmente, foram enviados ao seu destino.

Na segunda metade dos anos 70, a Engesa havia experimentado grande expansão, firmado importantes contratos de exportação e estruturando suas atividades fabris. Em 1977, ingressou no ranking das 500 Maiores e Melhores Empresas da Revista Exame, com um crescimento de 355% de vendas, o segundo maior entre as empresas daquele ano.

O Iraque emergia como um dos principais importadores de produtos e serviços brasileiros. Entre 1976 e 1990, o fluxo de comércio entre os dois países superou os US\$ 30 bilhões, volume maior do que o realizado

com qualquer país europeu. Nesse ambiente favorável, a Engesa assinou um contrato de fornecimento de blindados ao Iraque de aproximadamente US\$ 200 milhões.

Com a expansão dos negócios internacionais, a Engesa identificou vantagens na operação do próprio comércio exterior. Seu volume anual de negócios internacionais da ordem de US\$ 250 milhões justificava a criação de sua *trading company*. Surgia a Engexco. Além dos produtos Engesa, a Engexco promovia o comércio exterior de outras empresas brasileiras, tais como Embraer, IMBEL e Companhia Brasileira de Cartuchos.

Em 1982, a Engesa anunciou a intenção de desenvolver um tanque no país, o “Osório”, iniciando um ambicioso esforço de expansão da empresa, que adquiriu novas subsidiárias e elevou sua escala de investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

O sucesso internacional alcançado pelas empresas de defesa brasileiras no início dos anos 1980 transformou-se em crise ao final daquela década. Começava uma tendência descendente no comércio internacional de armas. Nesse contexto, os novos blindados lançados pela Engesa não alcançaram o mesmo sucesso internacional do Cascavel e do Urutu. Em paralelo aos novos investimentos da empresa, suas principais fontes de receita experimentavam queda nas vendas externas. Essa combinação de investimentos em iniciativas não rentáveis e a queda das receitas com as exportações contribuía para a crise financeira.

Em julho de 1988, a fábrica da Engesa de São José dos Campos anunciava sua primeira demissão em massa. Em janeiro do ano seguinte, a empresa havia reduzido pela metade sua capacidade de trabalho e vendido algumas subsidiárias. Em março de 1990, a Engesa requereu concordata e interrompeu sua produção. Em 1993, foi decretada a falência da empresa.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Respostas ao desafio de empreender

A Avibras manteve uma ambição voltada para a expansão produtiva (PENROSE, 2006), ou seja, pela busca da melhoria da qualidade dos produtos, da redução dos custos, de melhores tecnologias, da ampliação dos mercados e da introdução de novos produtos para os quais acreditava ter vantagens produtivas. A gestão da empresa tem sido versátil, procurando aproveitar os nichos existentes no mercado.

Para sobreviver à crise da indústria de defesa, a Avibras fabricou produtos civis desenvolvidos a partir da capacitação adquirida com as atividades de defesa, o que evitou a sua extinção. Nesse tipo de conversão, torna-se mais relevante a necessidade de um tipo versátil de serviço executivo, pois são exigidos maiores esforços da empresa em desenvolver novos mercados ou ramificar-se em direção a novas linhas de produção (PENROSE, 2006).

Até então tínhamos uma cultura de que fazíamos determinado tipo de produto e tínhamos que estar focados nessa linha de produtos. Não podíamos ficar nos dispersando e fazendo coisas para o mercado civil ou que comprometessem nossa capacidade de produção. Existia um pouco dessa preocupação. Mas Verdi (fundador e presidente da empresa) foi importante nesse processo porque ele nos incentivou. E, com a queda nas vendas de defesa, foi importante que a gente buscasse novas alternativas (Gerente de Produção Mecânica da Avibras).

Por outro lado, ela tem apresentado claras evidências da falta de habilidade para captar os recursos financeiros necessários ao seu crescimento: “a Avibras não conseguia obter do Ministro do Exército, por exemplo, sequer a metade do apoio emprestado a Engesa” (LOPES, 1994). A partir da década de 1990, a empresa passou a travar uma luta árdua para captar recursos no sistema financeiro nacional, pois instituições como o BNDES deixaram de financiar os programas de defesa. As dívidas do passado e os prejuízos acumulados também passaram a dificultar a captação de novos investimentos.

Duas decisões estratégicas têm exposto a Avibras a riscos excessivos e reduzido suas chances de estabelecer o crescimento sustentado: a) basear os seus negócios na Indústria de Defesa, um setor de demanda sazonal; e b) manter a estrutura da empresa dependente dos negócios do Sistema ASTROS, seu principal produto.

As evidências apontam para uma intensa ambição empreendedora da Engesa, com características mutáveis ao longo do tempo. Até fins da década de 1970, seu movimento de expansão buscou a melhoria da qualidade dos produtos, a redução dos custos, novas tecnologias, a ampliação dos mercados e a introdução de novos produtos para os quais acreditava ter vantagens produtivas. A partir da década de 1980, contudo,

a expansão esteve mais relacionada à obtenção de uma posição dominante na indústria e no envolvimento em diversificações para atividades que lhe pareciam lucrativas.

A gestão da Engesa se mostrou versátil, destacando-se pela flexibilidade nos negócios internacionais. Ela foi flexível e alterou a configuração de seus produtos de acordo com as preferências dos clientes, um ponto favorável na concorrência internacional contra tradicionais empresas de defesa.

A Engesa era muito mais flexível. Talvez essa flexibilidade tenha sido um ponto importante para as vendas. Então dificilmente um europeu fugiria daquilo que já planejou como seu produto ou, se fizesse uma modificação, o produto ficaria muito mais caro. A Engesa tinha a visão de flexibilidade justamente para participar desse mercado (Ex-Diretor Técnico da Engesa).

O agravamento da crise comprometeu a versatilidade apresentada até então. Com as linhas de produção paralisadas pela falta de componentes – em função do não pagamento dos fornecedores –, seus compromissos deixavam de ser cumpridos. E sua credibilidade era abalada pelas críticas dos próprios clientes insatisfeitos.

Segundo Penrose (2006), a habilidade de levantar recursos financeiros para a empresa depende da capacidade do empreendedor de gerar confiança no financiador. Ao contrário da Avibras, a Engesa sempre apresentou forte habilidade para a captação dos recursos financeiros necessários ao seu crescimento. A captação de recursos financeiros era particularmente facilitada pela ajuda das autoridades do Exército.

Naquela época, o Exército nos ajudou bastante no sentido de batalhar para conseguir os financiamentos. E era governo militar. Então, pelo fato de o Exército ajudar, a área financeira — Banco do Brasil, Ministério da Fazenda, BNDES — acatava sem grandes problemas (Ex-Diretor de Exportação da Engesa).

A capacidade de a Engesa mobilizar os esforços do governo para a obtenção de recursos financeiros, contudo, parece ter contribuído para que não desenvolvesse o adequado tratamento de suas questões financeiras.

A principal fragilidade do julgamento da Engesa assemelha-se à da Avibras: basear seus negócios na Indústria de Defesa, um mercado sazonal. Com a receita dos negócios de defesa muito superior aos civis, a Engesa direcionou suas atividades para aquele mercado. Assim, dez anos após iniciar sua atividade de defesa, seu faturamento se tornou totalmente dependente das vendas desses produtos.

A Figura 1 compara o tamanho das empresas:

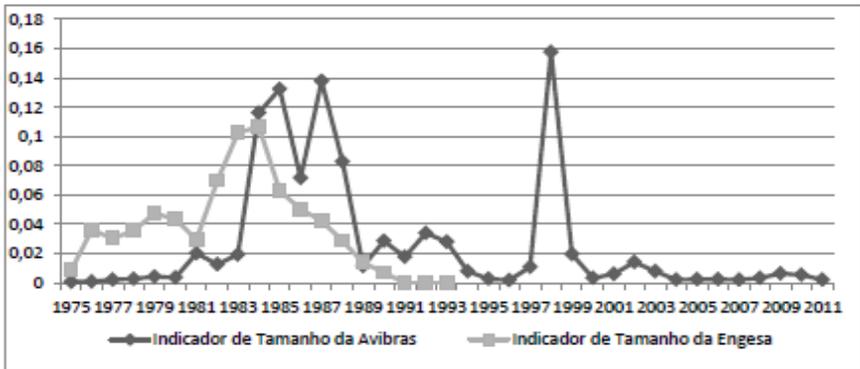


Figura 1. Tamanho das Empresas

Fonte: Demonstrações Financeiras das empresas (Receita Bruta) e IBGE (PIB).

A Engesa também se aventurou por diversificações não relacionadas ao seu *core business*, contribuindo para a perda do foco no negócio principal e o aumento dos riscos de sua gestão. As novas incorporações — entre 1983 e 1984 — fizeram com que sua mão de obra saltasse de 4.000 para 10.000 colaboradores. Como a empresa ainda se recuperava financeiramente de uma crise, em 1981, os novos investimentos foram financiados por empréstimos de curto prazo, o que aumentou seu endividamento. As novas subsidiárias não foram lucrativas, sob a gestão Engesa.

A explicação oficial foi de que a Engesa faliu porque os sauditas não compraram o Osório e o governo brasileiro não ajudou, e porque o Iraque não pagou. As duas não são exatamente as responsáveis pelo negócio. Para mim é muito claro que o responsável foi o excesso de investimentos. Porque nenhum desses investimentos deu lucro. Todos eles davam prejuízo. E, às vezes, prejuízo grande (Ex-Diretor de Exportação da Engesa).

### **Respostas ao desafio de navegar num ambiente desafiador**

A Avibras apresentou pouca habilidade política para criar legitimidade junto às esferas governamentais brasileiras, especialmente quando comparado às conquistas da Engesa. Durante a crise da Indústria de Defesa, enquanto a Força Aérea e o Exército tentavam salvar a Embraer e a Engesa, respectivamente, a Avibras lutou com suas próprias forças. Em parte, essa falta de apoio foi resultado do não estabelecimento de relações políticas sólidas entre a empresa e o governo.

A década de 1990 trouxe um novo panorama político para o Brasil, com a saída dos militares das esferas do poder e a perda de legitimidade da Indústria de Defesa Brasileira. A falta de bases políticas naquele novo contexto fez com que, além das dificuldades enfrentadas até então, a Avibras ainda sofresse retaliações por parte de esferas governamentais contrárias aos negócios de defesa.

Durante o seu primeiro governo — 1995/99 —, um avião da Presidência da República da Colômbia veio a São José dos Campos, numa operação de emergência para buscar foguetes da Avibras que seriam usados na guerra contra o narcotráfico e a guerrilha. Obviamente, a exportação fora aprovada pelo nosso governo. Os foguetes estavam embalados e o avião presidencial já estava voando para o Brasil quando ficamos sabendo de uma medida governamental assinada horas antes pelo ministro da Justiça, pelo presidente da República e pelo ministro da Fazenda — mas sem a assinatura dos ministros da Defesa e das Relações Exteriores — que impunha, de surpresa, um imposto de 150% na exportação de equipamentos militares. Imagine a minha posição diante de um prejuízo de 150% sobre um material pronto, contratado e ajustado. Não podia deixar de entregar a encomenda, de honrar um compromisso de governo para governo, um compromisso da minha empresa. A única solução foi recorrer à Justiça, obter uma liminar para que não me cobrassem o imposto e permitindo que eu atendesse ao cliente. Logo em seguida, a lei mudou (Isto é Dinheiro, 2003).

Na gestão de seu novo presidente, desde 2008, a Avibras vem apresentando indícios de que sua habilidade política vem sendo fortalecida.

A empresa se manteve atenta às principais pressões ambientais que impactaram negativamente os seus negócios. Para algumas delas,

tomou as medidas necessárias para neutralizá-las. Para outras, que estavam fora do seu alcance ou conflitavam com seus valores corporativos, sua estratégia de compromisso e aquiescência foi o abandono das áreas de negócios.

Para evitar as pressões do mercado internacional — dominado por grandes empresas de defesa —, o presidente da Avibras buscou navegar pelos nichos nele existentes.

O Verdi teve uma visão muito clara de como uma empresa nacional pequena poderia trabalhar nesse ramo de defesa, que é vigiado por grandes empresas multinacionais. Ele sabia aproveitar os nichos sem bater de frente com os grandes senhores da guerra. Quando ela entrou na área dos foguetes, investiu firme nesse nicho, que não era muito acreditado no resto do mundo. A mentalidade na época era o canhão. O canhão é que era o forte (Vice-Presidente da subsidiária Avibras Divisão Aérea e Naval).

A habilidade política da Engesa foi um dos pontos fortes de sua gestão e seu fundador-presidente sempre apresentou competência para legitimar a empresa junto ao governo brasileiro. Em função do excepcional relacionamento com o Exército, a empresa contou com o seu apoio nas questões técnicas, políticas e financeiras. O suporte técnico, o auxílio às exportações e a ajuda para obter os recursos financeiros de que precisava foi fundamental ao crescimento da Engesa. Com as mudanças na política brasileira ocorridas em 1990, a influência política da Engesa em Brasília praticamente desapareceu. Já em crise, a Engesa entrou em concordata e encerrou suas atividades produtivas.

A Engesa foi uma empresa bem sucedida na captura de valor. O sucesso alcançado pelos seus veículos sobre rodas foi tão grande que a colocou entre os principais fabricantes mundiais desse tipo de armamento. A exploração do nicho de mercado proporcionado pela elevada sofisticação dos equipamentos produzidos nos países centrais foi fundamental para o sucesso da empresa, que optou por um armamento de fácil operação e manutenção e adaptado às situações reais de conflito. Seus lançamentos da década de 1980, contudo, não conseguiram conquistar a preferência dos clientes, pois agregaram tecnologias mais sofisticadas e se afastaram da simplicidade e baixo custo dos primeiros blindados.

Pela falta de práticas sistemáticas de verificação regular das pressões ambientais, a Engesa falhou em detectar e reagir adequadamente às profundas mudanças ambientais que ocorriam ao seu redor.

A empresa falhou em detectar e reagir adequadamente aos assédios dos concorrentes nos mercados por ela dominados. Diversas empresas no país produziam caminhões militares, jipes e veículos de transporte, incluindo grandes montadoras do setor automobilístico como Ford, Volkswagen e Mercedes (CONCA, 1997). No exterior a situação também havia mudado: havia diversos concorrentes que intensificavam suas atividades nos mercados conquistados pela Engesa.

O pessoal da Europa Oriental estava contratando empresas da Europa Ocidental para cuidar do marketing deles. Então nessa feira militar que teve lá em Bagdá o que aconteceu: nós estávamos com um estande simplório e os caras da Europa Oriental com grandes estandes. Ali a gente já estava em descompasso. O perfil já estava mudando. Talvez se a empresa tivesse se adequadado devidamente àquelas mudanças poderia ter passado por isso (Ex-Gerente de Vendas Internacionais da Engesa).

### **Respostas ao desafio da diversidade**

A Avibras atuou em diferentes mercados, com variados produtos e tecnologias, e experimentou diversas expansões e retrações, superando crises e preservando a sua unidade.

Seu fundador-presidente foi o elemento-chave na manutenção da unidade da empresa, que conquistava grandes contratos e ampliava o seu quadro de funcionários das centenas para os milhares de colaboradores. Verdi coordenou pessoalmente tanto as questões técnicas quanto as culturais, tendo sido o principal ator na formação do caráter organizacional da Avibras.

Foi uma coisa que o engenheiro Verdi sempre se apegou muito e exigia que a Cultura Avibras fosse assimilada por essa equipe nova. A cultura era forte. Existia uma forma de trabalho dentro da empresa. A empresa naquela época já tinha um manual de

qualidade, que era coisa rara você encontrar. Tudo escrito. E a questão dos chamados traços culturais da Avibras fazia parte do processo de entrada do funcionário novo (Gerente de Produção Mecânica da Avibras).

Quando estávamos desenvolvendo os veículos, Verdi sentava numa mesa na sala de reuniões, junto com todos os outros engenheiros de todas as outras áreas — da parte elétrica, mecânica, hidráulica, pneumática, ar condicionado — e discutia cada detalhe do projeto com cada grupo. Ele ia ao nível de detalhes, até ficar definido como seria o desenvolvimento. Aí vinha para a fábrica “dois” e discutia com o pessoal de foguetes, tanto a parte aerodinâmica quanto a de explosivos. Discutia tudo. Ele tinha uma capacidade de trabalho, uma capacidade intelectual fantástica. E aquela pessoa à frente da empresa nos dava uma segurança muito grande (Gerente de Fabricação Eletrônica e Integração de Sistemas da Avibras).

Até a década de 1970, a Engesa parecia lidar adequadamente com a diversidade, preservando a sua unidade. Surgiam, contudo, desequilíbrios no desenvolvimento de suas capacitações técnicas e gerenciais.

Na década seguinte, a empresa promoveu uma desajustada diversificação de suas atividades, que contribuiu para sua fragmentação organizacional. Em 1981, a empresa experimentou uma queda nas vendas de defesa, provocando uma crise financeira e trazendo um alerta: a necessidade de diversificar. Foi, então, anunciada a intenção de desenvolver o tanque Osório, representando o início de um esforço de expansão da empresa, complementado por uma sequência de fusões e aquisições.

Tais fusões e aquisições ignoraram aspectos fundamentais, como a compatibilidade da cultura das empresas. Também comprometeu o desempenho das empresas adquiridas a ausência de sinergia dos negócios e a falta de expertise gerencial. A menos que a empresa adquirida contribua com recursos e habilidades adicionais para o aumento da vantagem competitiva da adquirente, a expansão horizontal não ativará o processo de crescimento contínuo (FLECK, 2003).

A Figura 2 compara o desempenho da gestão das empresas:

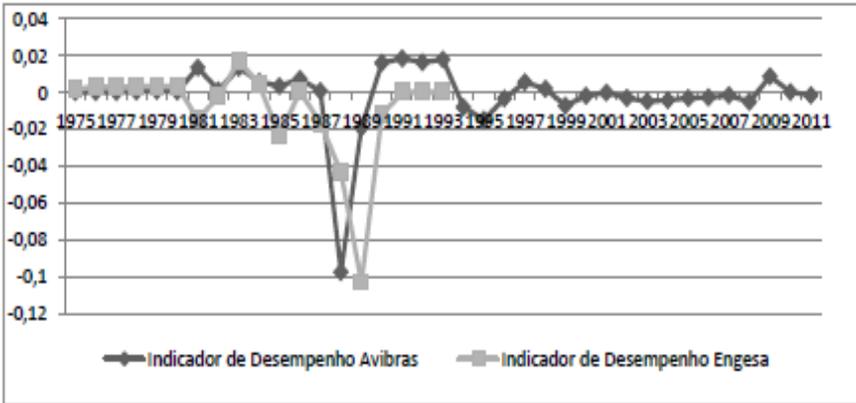


Figura 2. Desempenho das Empresas

Fonte: Demonstrações Financeiras das empresas (Lucro Líquido) e IBGE (PIB).

### Respostas ao desafio de prover os recursos gerenciais

A Avibras se preocupou com a formação e o desenvolvimento de seus recursos humanos. Em virtude das grandes flutuações no faturamento, a empresa não foi capaz de reter toda a mão de obra que desenvolveu, mas procurou sistematicamente manter uma base de talentos, responsável pelo processo de multiplicação do conhecimento. Ela ainda se preocupou com a sucessão dos seus postos-chave e com a renovação do seu pessoal.

A empresa também valorizou a ascensão interna dos funcionários. Um exemplo é o atual presidente, funcionário que ingressou na Avibras na década de 1980 e ocupou cargos de gerência e diretoria. Engenheiros e técnicos que ingressaram na mesma década, e nas seguintes, também se tornaram gerentes ou diretores.

Um dos traços da cultura Avibras é a estabilidade, em que a empresa pretende ser a escolha definitiva de seus funcionários: “a gente entrava na Avibras para ter a empresa como escolha definitiva, ou seja, entrar e ficar até se aposentar ou morrer” (Gerente Comercial da Avibras).

Nos anos 2000, a Avibras detectou a necessidade de renovar sua mão de obra. A proposta foi investir na criatividade, mantendo a cultura que a empresa havia construído em quatro décadas. Ela, então, buscou jovens com alto conhecimento técnico e perfil inovador, que seriam treinados pelos engenheiros seniores, incorporando a cultura da empresa.

Nós tínhamos recebido uma determinação do nosso diretor presidente para revolucionar a empresa. Modificá-la, fazê-la alavancar, criar novos produtos. Então de dois mil em diante começou o grande trabalho de desenvolvimento dessas mudanças. Era uma proposta do falecido engenheiro Verdi que nós tínhamos que investir em pessoas novas. Investir nos jovens, para que eles pudessem ser ousados e, ao mesmo tempo, seguir os pilares que a Avibras montou (Gerente de Engenharia da Avibras).

A Engesa manteve o adequado desenvolvimento de seus recursos humanos, notadamente a mão de obra técnica, o que permitiu a manutenção de uma equipe de engenharia com elevada capacidade de desenvolvimento e produção. O bom ambiente de trabalho, o desafio da atividade e os benefícios financeiros criavam uma relação de comprometimento dos funcionários com as ambiciosas metas da empresa.

A mão de obra ligada à implantação de novos projetos tinha acesso a oportunidades de treinamento. Contudo, essa capacitação oferecida pela empresa não estava vinculada a um plano formal de carreira e sim às necessidades do momento.

Sua política de recursos humanos, contudo, dependia da boa situação financeira da empresa. A Engesa praticou uma política salarial agressiva, identificando os melhores profissionais disponíveis para mobiliar suas áreas-chave e oferecendo-lhes salários superiores aos do mercado. Os benefícios sociais oferecidos também eram um grande atrativo da empresa. Com a crise, não foi possível manter essas práticas de captação e desenvolvimento do pessoal.

### **Respostas ao desafio da complexidade**

A Avibras adotou o tratamento sistemático de diversos aspectos organizacionais, como formação da cultura, orientação de mercado, planejamento da gestão, normatização das atividades e rigor técnico, o que contribuiu para que não tivesse o mesmo destino da Engesa.

Os fundamentos para a gestão sistemática da Avibras teriam surgido durante os estágios de Verdi no programa convertiplano, do ITA, chefiado pelo projetista aeronáutico alemão Heinrich Focke. No contato com os alemães, Verdi absorveria um rigor no trabalho que foi útil para o resto da vida.

A Avibras procurou sistematizar a cultura adquirida nas duas primeiras décadas de existência. Em 1980, após estudos e análises de sua história, foram levantados os valores positivos de sua cultura e criados os “Traços Culturais Avibras”.

A empresa também procurou sistematizar os novos processos que aprendia ou desenvolvia. À medida que as tarefas eram exercidas, os procedimentos eram registrados, gerando a documentação para futura disseminação do conhecimento.

A implantação da gestão por projetos desde as primeiras décadas de existência da Avibras facilitou as decisões da alta administração, especialmente as relacionadas às possibilidades de expansão ou retração da empresa.

Não há evidências de que a Engesa tenha implantado procedimentos sistemáticos para a resolução dos complexos problemas que surgiam à medida que a empresa crescia. Os fatos apontam para um crescimento baseado no estilo de gestão *ad hoc* de seu fundador-presidente. Nos complexos negócios da década de 1980, avaliações incompletas ou equivocadas colocaram em risco a existência da empresa.

O sucesso inicial parece ter dado à Engesa a confiança de que seria bem sucedida na gestão de empreendimentos mais complexos, sem precisar lançar mão de mecanismos de planejamento, execução e controle sistemáticos. A execução de um programa de crescimento deve ser planejada e envolver a organização dos recursos necessários (PENROSE, 2006).

## CONCLUSÕES

Inicialmente, a Engesa manteve o foco num segmento produtivo específico da indústria de defesa, atuando num nicho que lhe proporcionou conquistar espaço no mercado internacional. A qualidade, simplicidade e o custo de seu produto atendiam às expectativas dos clientes. À medida que os negócios de defesa cresciam, contudo, os esforços complementares na área civil perdiam prioridade. A pouca complexidade da empresa e o ambiente piedoso no país e fora dele fortaleciam a confiança na gestão *ad hoc* da Engesa. A Avibras, por sua vez, adotou um tratamento sistemático dos principais aspectos organizacionais. Como a estrutura da Engesa ainda não era complexa,

seus gestores conseguiram manter o controle administrativo da empresa como um todo.

Os movimentos de expansão da Engesa, àquela altura, buscavam a melhoria da qualidade dos produtos, a redução dos custos, novas tecnologias, a ampliação dos mercados e a introdução de novos produtos para os quais acreditava ter vantagens produtivas.

A partir da década de 1980, a empresa procurou obter uma posição dominante na indústria e se envolveu em diversificações para atividades que lhe pareciam lucrativas - mas que não se mostraram rentáveis. Manifestavam-se, mais claramente, os traços organizacionais de autodestruição (FLECK, 2009). Com o aumento da complexidade, a alta administração da Engesa perdia o efetivo controle administrativo da empresa.

Gradativamente, o ambiente piedoso deu lugar a mudanças no cenário interno e externo. Num ambiente sem mudanças, uma empresa estabelecida e bem sucedida poderia continuar a operar com sucesso por um longo tempo. Uma adaptação a mudanças, contudo, coloca para a empresa alguns desafios diferentes (PENROSE, 2006). Alguns reflexos dessas mudanças foram o impacto das perdas cambiais no faturamento das empresas exportadoras e a redução nas encomendas internacionais.

A combinação de investimentos em iniciativas não rentáveis e a queda nas receitas com os negócios internacionais levaram a Engesa a uma crise, e sua capacidade produtiva ficou vinculada à obtenção de novas ajudas financeiras do governo. Em vez de fortalecer os produtos já estabelecidos no mercado e enxugar sua estrutura, a busca por um substancial contrato de fornecimento do tanque Osório foi avaliado como a chave para reverter a crise. A simplificação ocorre quando uma preocupação dominante com determinado objetivo não permite que outros sejam considerados, impedindo que a organização se renove e responda adequadamente às mudanças no ambiente (MILLER, 1993).

Em suma, à medida que se tornou uma organização complexa, o caráter organizacional desenvolvido pela Engesa contribuiu para a formação de deficiências que destruíram suas vantagens competitivas e contribuíram para a sua autodestruição.

As respostas aos desafios organizacionais da Engesa ao final da década de 1980 foram consolidadas na tabela 2:

Tabela 2  
Respostas aos desafios da Engesa ao final da década de 1980

Categoria do desafio	Dimensão do desafio	Polo de resposta ao desafio	
		Autodestruição	Autoperpetuação
Empreender	Versatilidade	<b>Baixa</b>	
	Captação de recursos		<b>Alta</b>
	Ambição		<b>Alta</b>
	Julgamento	<b>Baixo (alto impacto)</b>	
Navegar no Ambiente desafiador	Habilidade Política		<b>Ativa</b>
	Captura de valor	<b>Passiva</b>	
	Verificação regular das pressões	<b>Passiva (alto impacto)</b>	
Diversidade		<b>Fragmentação</b>	
Prover Recursos Gerenciais		<b>Neutro</b>	
Complexidade		<b>Ad hoc (alto impacto)</b>	

A Avibras manteve o foco na expansão produtiva (PENROSE, 2006), valorizando sinergias e buscando nichos estratégicos. Entretanto, assim como a Engesa, baseou seus negócios na Indústria de Defesa, expondo-se a riscos excessivos. A manutenção da estrutura imobiliária do passado e a grande dependência das vendas do Sistema ASTROS agravaram os riscos da gestão.

Apesar da boa capacidade de coordenação das atividades defesa, a Avibras não foi tão bem sucedida ao complementá-las com atividades no mercado civil, necessárias para compensar as entressafras dos negócios militares. Como na Engesa, a inclinação para os negócios de defesa foram traços característicos de sua gestão.

A institucionalização dos valores foi um fator de integração na Avibras, tanto nos bons como nos maus momentos. A empresa manteve o tratamento sistemático de sua gestão, manuseando com maior habilidade a complexidade organizacional e contribuindo para que não tivesse o mesmo destino da Engesa.

A Avibras desenvolveu um caráter mais estável, capaz de resistir aos movimentos de crescimento e declínio. Por outro lado, a dificuldade em estabelecer o crescimento sustentado está relacionada às suas deficiências organizacionais — algumas delas semelhantes às da Engesa. O desenvolvimento da propensão à autopropetuação, portanto, envolve a superação dessas deficiências, sem comprometer suas vantagens competitivas. As respostas aos desafios organizacionais da Avibras foram consolidadas na tabela 3:

Tabela 3

**Respostas aos desafios do crescimento da Avibras**

Categoria do desafio	Dimensão do desafio	Polo de resposta ao desafio
		 Autodestruição      Autopropetuação
Empreender	Versatilidade	Alta
	Captação de recursos	Baixa
	Ambição	Alta
	Julgamento	Baixo (alto impacto)
Navegar no Ambiente desafiador	Habilidade Política	Passiva
	Captura de valor	Parcial
	Verificação regular das pressões	Ativa
Diversidade		Integração
Prover Recursos Gerenciais		Planejado
Complexidade		Sistemático

### Contribuições do estudo

O presente estudo procurou abordar as dificuldades de duas relevantes empresas de defesa que não foram bem sucedidas no propósito de manter o crescimento sustentado. Nesse sentido, os aspectos nele destacados podem ser mais valiosos do que a apresentação de uma simples fórmula de sucesso. O estudo também apresenta o referencial teórico acerca do tema “crescimento sustentado” desenvolvido por Fleck (2009), que pode contribuir para a análise estratégica de organizações nacionais.

### Sugestões para pesquisas futuras

Esta pesquisa baseou-se num estudo de caso múltiplo para avaliar os impactos das mudanças ambientais sobre empresas de defesa brasileiras. A decisão de limitá-lo a duas corporações possibilitou a abordagem em profundidade, identificando o caráter organizacional desenvolvido ao longo da existência das empresas. Por tratar-se de um setor específico, suas particularidades podem ter influenciado as respostas das organizações. Assim, sugere-se a realização de análises longitudinais acerca do crescimento sustentado de empresas brasileiras de outros segmentos produtivos, comparando-se os resultados.

### REFERÊNCIAS

ASHKENAS, R. N.; DEMONACO, L. J.; FRANCIS, S. C. Making the deal real: how GE Capital integrates acquisitions. *Harvard Business Review*, Boston, p. 165-178, Jan./Feb., 1998.

CHANDLER, A. D. The enduring logic of industrial success. *Harvard Business Review*, Boston, p. 131-140, Mar./Apr., 1990.

\_\_\_\_\_. *The visible hand: the managerial revolution in american business*. Cambridge: Harvard University, 1997.

CONCA, K. *Manufacturing Insecurity: the Rise & Fall of Brazil's Military-Industrial Complex*. Colorado-EUA: Lynne Rienner Publishers Inc., 1997. 283 p.

DAGNINO, R. P. *A Indústria de Armamentos Brasileira: uma Tentativa de Avaliação*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

- FLECK, D. L. Dois motores do crescimento corporativo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 10-24, 2003.
- \_\_\_\_\_. Archetypes of organizational success and failure. *Brazilian Administration Review*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 78-100, Apr./June, 2009.
- HARRISON, B. The small firms myth. *California Management Review*, Berkeley, v. 36, n. 3, p. 142-158, Spring, 1994.
- LANGLEY, A. Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, Mississippi, v. 24, n. 4, p. 691-710, 1999.
- LEPAK, D. P.; SMITH, K. G.; TAYLOR, M. S. Value creation and value capture: a multilevel perspective. *Academy of Management Review*, Mississippi, v. 32, n. 1, p. 180-194, 2007.
- LOPES, R. *Rede de Intrigas: os Bastidores do Fracasso da Indústria Bélica no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1994. 360 p.
- MILLER, D. The Architecture of Simplicity. *Academy of Management Review*. Mississippi, v. 18, n. 1, p. 116-138, 1993.
- PENROSE, E. T. *A teoria do crescimento da firma*. 3. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2006.
- PORTER, M. E. From competitive advantage to corporate strategy. *The McKinsey Quarterly*, New York, Spring, p. 35-66, 1988.
- SULL, D. N. Why good companies go bad. *Harvard Business Review*, Boston, p. 42-52, July/Aug., 1992.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre. Bookman, 2002.
- WHETTEN, D. A. Organizational Growth and Decline Processes. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, Calif., v. 13, p. 335-358, 1987.

Recebido em: 12/11/2014

Aceito em: 10/04/2015



# A QUESTÃO SECURITÁRIA NO GOLFO DA GUINÉ: IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS E IMPLICAÇÕES PARA O ATLÂNTICO SUL

Guilherme Ziebell de Oliveira<sup>1</sup>  
Isadora Loreto da Silveira<sup>2</sup>

## RESUMO

O Golfo da Guiné, que possui um contingente populacional significativo e um enorme potencial de exploração de recursos naturais, tem grande relevância no processo de retomada de importância do Atlântico Sul. As amplas reservas de petróleo e a crescente importância de sua posição geoestratégica para o comércio mundial foram fundamentais para que houvesse uma alteração na situação securitária no contexto africano. A partir dos anos 2000, casos de violência no mar e ações terroristas passaram a ser tratados como ameaças securitárias. Desde

---

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil. Email: guilherme.ziebell@gmail.com

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil. Email: isadoralsilveira@gmail.com

então, não apenas os países da região têm se preocupado com a questão securitária do Golfo – e do Atlântico Sul –, mas também outros importantes atores internacionais têm se envolvido nessa questão, sendo a criação do AFRICOM e a reativação da Quarta Frota exemplos claros disso. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar as transformações no panorama securitário do Golfo da Guiné, do início dos anos 2000 à atualidade, abordando as ameaças comumente identificadas e as forças em jogo.

**Palavras-Chave:** Defesa; Securitização; Atlântico Sul; Golfo da Guiné.

## **THE SECURITY ISSUE IN THE GULF OF GUINEA: IDENTIFICATION OF THREATS AND IMPLICATIONS FOR THE SOUTH ATLANTIC**

### **ABSTRACT**

The Gulf of Guinea, which has a significant population and a huge potential for exploitation of natural resources, holds great relevance in the process of resumption of the importance of the South Atlantic Ocean. Its large oil reserves and the growing importance of its geostrategic position for world trade have been essential for the change in the security situation underway in the African context. From the 2000s, cases of violence at sea and terrorist acts have been treated as security threats. Since then, not only the countries of the region have been concerned about the security issue in the Gulf - and in the South Atlantic - but also other important international actors have become involved, being the creation of the AFRICOM and the reactivation of the Fourth Fleet clear examples. Accordingly, the aim of this work is to analyze the changes in the security panorama of the Gulf of Guinea, from the early 2000s to the present, addressing

the commonly identified threats and forces at play.

**Keywords:** Defense; Securitization; South Atlantic; Gulf of Guinea.

## INTRODUÇÃO

A região do Golfo da Guiné é definida neste trabalho como a área da costa ocidental africana banhada pelo Oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal até Angola.<sup>3</sup> Além da região, o artigo focaliza o Atlântico Sul, no contexto do “renascimento africano”, quando se observa um aumento nos fluxos comerciais e na importância desse oceano para o comércio internacional, sobretudo após o aumento dos casos de pirataria na costa da Somália. O Golfo da Guiné, que possui não só um contingente populacional significativo<sup>4</sup>, mas também um enorme potencial de exploração de recursos naturais, tem grande relevância nesse processo. As amplas reservas de hidrocarbonetos<sup>5</sup>, que têm atraído a atenção de diversos países, e a crescente importância de sua posição geoestratégica para o comércio mundial foram fundamentais para que houvesse uma alteração na situação securitária no contexto africano.

Nesse sentido, a partir de meados dos anos 2000, não apenas os países da região têm se preocupado com a questão securitária do Golfo e também do Atlântico Sul, mas outros importantes atores internacionais têm se envolvido nessa questão – a criação do Comando dos Estados Unidos da América (EUA) para a África (AFRICOM) e a reativação da Quarta Frota,<sup>6</sup> pelos EUA, em 2008, são exemplos claros disso. Diante dessa realidade, o objetivo do trabalho é analisar as transformações no

---

3 Os países que compõem a região conhecida como Golfo da Guiné são: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, Congo; República Democrática do Congo e Angola.

4 Aproximadamente 407,7 milhões de pessoas – das quais quase 50% são nigerianos (CIA, 2014).

5 As reservas de Nigéria, Gabão, Camarões, Angola, República Democrática do Congo, Congo, Gana, Costa do Marfim e Guiné Equatorial somam 55,2 bilhões de barris de petróleo cru (KPMG, 2013).

6 A Quarta Frota, com base no Estado da Flórida, nos EUA, integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, a Quarta Frota, que tem como áreas de atuação as porções dos Oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul, foi recentemente reativada. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, sediada em Nápoles, na Itália, a qual tem como áreas de atuação o Mar Mediterrâneo, o Oceano Atlântico e parte do Oceano Índico.

panorama securitário do Golfo da Guiné, do início dos anos 2000 aos dias atuais, abordando as ameaças securitárias comumente identificadas e as forças em jogo no Atlântico Sul.

Ademais, a autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano. É essencial, portanto, compreender a dinâmica que liga historicamente a região do Golfo da Guiné à margem sul-americana do oceano (sobretudo o Brasil) e analisar a interação securitária inter-regional. Pode-se vislumbrar, nesse sentido, a possibilidade de incremento das capacidades dos países do Golfo e de aumento da articulação entre as Marinhas da costa africana e sul-americana, com o objetivo de defender os recursos naturais nas plataformas continentais e zonas econômicas exclusivas de ambos os lados e evitar ingerências externas.

### **DINÂMICA INTER-REGIONAL DE SEGURANÇA SUL-ATLÂNTICA: BREVE HISTÓRICO**

Após a derrota da ocupação holandesa de Angola e do nordeste brasileiro, em meados do século XVII, os portugueses consolidaram sua hegemonia sobre o Atlântico Sul. Até finais do século XVIII, pode-se dizer, portanto, que predominou a *Pax Lusitana* no Atlântico Sul, assentada sobre o comércio escravagista entre o Brasil e a costa ocidental africana. Ao longo do século XIX, contudo, a Grã-Bretanha consolidou-se como potência hegemônica do ponto de vista naval e comercial no Atlântico Sul. Os britânicos lograram assegurar a utilização do oceano como rota para o comércio com suas colônias no Pacífico e Índico – inclusive por meio da apropriação de diversas ilhas mesoatlânticas para servirem como base de apoio (PENHA, 2011).

Quando da independência brasileira, em 1822, o Brasil imperial herdou o projeto português de expansão sobre o Atlântico Sul, mantendo fortes laços com o continente africano. Tal relação se baseava no comércio escravista e de produtos como alimentos, manufaturados e metais preciosos, e o Brasil exercia forte influência sobre algumas lideranças africanas (a independência brasileira foi marcada pelo temor português de que suas colônias na África – como Angola – se unissem ao Império brasileiro), obstaculizando

as pretensões britânicas na região sul-atlântica. Nesse sentido, e no contexto do prelúdio à colonização do continente africano pelas potências europeias, a pressão inglesa pela abolição do tráfico foi se intensificando ao longo do século, até que o Brasil cedeu, em 1850, mediante a Lei Euzébio de Queirós (PENHA, 2011).

A *Pax Britannica* no Atlântico Sul, o fim do tráfico de escravos e a negação da herança africana no país redundaram em uma perda da sua dimensão oceânica, em um afastamento da África e na defasagem da Marinha brasileira. Ademais, na esteira da construção dos canais de Suez (1869) e do Panamá (1914), assistiu-se à marginalização do Atlântico Sul e das rotas do Cabo e de Horn, gerando um “vazio de poder” na região sul-atlântica. O fim do distanciamento entre as duas “margens” do Atlântico Sul só ocorreria com a retomada da interação entre Brasil e África sob a Política Externa Independente lançada durante o governo Jânio Quadros e mantida sob João Goulart (PENHA, 2011).

Com o início do regime militar brasileiro, em 1964, o governo de Castello Branco empreendeu o alinhamento com o bloco ocidental, no contexto da Guerra Fria, e adotou a ideia de “círculos concêntricos” na política externa do Brasil – representados pela América Latina, pelo continente americano e pelo hemisfério ocidental. A partir dessa perspectiva, o continente africano era visto como “fronteira oriental” do país. Logo, era necessário combater a ameaça comunista da África Ocidental, no quadro do terceiro círculo concêntrico. A “diplomacia da prosperidade” do seu sucessor, Costa e Silva, baseou-se no binômio segurança e desenvolvimento e tratou as relações com a África como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

A política exterior do governo Médici, caracterizada pelo “Projeto Brasil Grande Potência” considerou o Atlântico Sul como espaço estratégico para a obtenção de influência regional, dada a maior receptividade à presença brasileira entre os africanos do que entre os sul-americanos – sobretudo a Argentina. Corroborando esse fato e situando o Atlântico Sul como parte do sistema de defesa do Brasil, em 1970, foi declarada a expansão unilateral do mar territorial brasileiro para 200 milhas náuticas, com apoio africano.

No governo Geisel, sob o manto do “pragmatismo responsável”, a maior aproximação com os países africanos foi essencial para a expansão das exportações, a busca de novos fornecedores de petróleo e de consumidores

de manufaturados “tropicalizados” brasileiros.<sup>7</sup> Eventos como o reconhecimento da independência angolana sob o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) – de orientação marxista –, em 1975, marcaram o abandono da ideologização da diplomacia brasileira. A política africana de Figueiredo, nos marcos do “universalismo”, não só deu continuidade, mas aprofundou a de Geisel, com a realização de visitas a diversos países da África (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Ao longo da década de 1970, ganhou força a proposta de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), baseada na ideia de regimes anteriores como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, de 1947) e o Acordo de Simonstown (1955), por iniciativa dos EUA, a qual seria formada por Argentina, África do Sul, Brasil, Chile e Uruguai. Em 1982, contudo, eclodiu a Guerra das Malvinas e a ilusão argentina acerca da criação de um “lago sul-atlântico”, como queriam os EUA, desfez-se (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Antes do seu abandono definitivo, todavia, o projeto da OTAS havia enfrentado resistência. A Nigéria, por exemplo, que vivia o auge de autonomia em sua política externa nos anos 1970, opôs-se frontalmente à ideia, chegando mesmo a sugerir a criação de uma organização semelhante, composta por Nigéria, Brasil e Angola para combater não a ameaça comunista, mas a ingerência de grandes potências no Atlântico Sul (FORREST, 1982).

Aproveitando-se da discussão de um arranjo sul-atlântico, o Brasil apresentou a proposta de criação de uma zona desmilitarizada, desnuclearizada, cada vez mais aberta ao comércio e não submetida aos interesses das potências extrarregionais, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), sendo a Nigéria o grande apoiador do lado africano. Em 1986, foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas a resolução que criou a ZOPACAS, com os objetivos de contribuir para o fortalecimento da paz e da segurança na região, buscando impedir a ocorrência de conflito militar, o uso de armas nucleares e o estabelecimento de bases militares de potências na região e de promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social e a preservação dos recursos naturais. O organismo realizou reuniões em 1988, no Rio de Janeiro, em

---

7 O processo de “tropicalização” é o conjunto de modificações pelas quais um produto importado passa para se adaptar às condições de uso às quais ele será submetido em determinado país em desenvolvimento (ou tropical). Ao longo dos anos 1970, o Brasil buscou diversificar seus parceiros comerciais, passando a exportar manufaturados “tropicalizados” (como veículos civis e militares, roupas, ares-condicionados, entre outros) para diversos países na África e no Oriente Médio.

1990, em Abuja, em 1994, em Brasília, em 1996, na Cidade do Cabo, em 1998, em Buenos Aires, e, após um período de inatividade que quase custou sua existência, em 2007, em Luanda, quando foi revitalizado por iniciativa angolana (PENHA, 2011). Em 2013, os países-membros realizaram seu encontro em Montevidéu, reafirmando a importância do reforço da ZOPACAS.

### PERSPECTIVA TEÓRICA: COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E SECURITIZAÇÃO NO GOLFO DA GUINÉ

Para Barry Buzan e Ole Weaver, em sua obra *Regions and Powers: The Structure of International Security*, publicada em 2003, uma vez que dinâmicas de segurança têm natureza inerentemente relacional, a segurança de nenhum país é estanque (*self contained*). A partir da introdução do nível regional na análise, tradicionalmente negligenciado em estudos realistas de segurança, os autores definem o conceito de complexos regionais de segurança (CRS), caracterizados como conjuntos de unidades – Estados – cujos processos principais de securitização e dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos independentemente (BUZAN; WEAVER, 2003).

Buzan e Weaver (2003) concedem, todavia, que os CRS não estão imunes à influência e à interferência de potências extrarregionais. Eles consideram que a superpotência (EUA), dominante no nível sistêmico, busca impor sua agenda de segurança – e suas crenças ideológica e seus padrões normativos – a todos os CRS. Dessa forma, seu sucesso depende do seu grau de penetração<sup>8</sup> nos assuntos regionais, cooperando ou operando em oposição às potências globais ou regionais na área. Ademais, grandes potências (definidas por eles como China, União Europeia, Japão e Rússia) também podem exercer penetração em certas regiões. Kelly (2007), ao buscar identificar pontos em comum em diferentes teorias de segurança com perspectiva regional, trata esse fenômeno como a “abertura” regional à possibilidade de intrusão de potências externas, a qual pode vir a gerar sobreposição (*overlay*).<sup>9</sup>

---

8 A penetração ocorre quando potências externas realizam alinhamentos securitários com Estados de um CRS (BUZAN, WEAVER, 2003).

9 O *overlay* ocorre quando os interesses de grandes potências ultrapassam a mera penetração e passam a dominar a região tão fortemente que padrões locais de relações de segurança deixam de operar. Ele geralmente resulta no posicionamento de longo prazo de Forças Armadas das grandes potências na região e no alinhamento dos Estados locais de acordo com padrões de rivalidade das grandes potências (BUZAN, WEAVER, 2003).

Em suas conclusões, Buzan e Weaver admitem que, diferentemente do esperado na teoria original, o nível inter-regional apresenta destaque nos padrões de interação analisados. Segundo eles, a principal explicação para esse fato é o efeito de transbordamento (*spillover*) das grandes potências, que foi incorporado à teoria, além do processo de securitização de questões como migração, tráfico de drogas, crime e terrorismo (BUZAN; WEAVER, 2003).

Nesse sentido, de acordo com Job (2009, p. 35), Buzan e Weaver percebem que o seu esquema de categorização não é suficientemente complexo para descrever a realidade contemporânea e introduzem “níveis de análise e tipos de CRS híbridos” como o nível inter-regional e o conceito de supercomplexos. Supercomplexos podem ser definidos como um conjunto de CRS no interior do qual a presença de uma ou mais grandes potências gera níveis relativamente altos e consistentes de dinâmicas de segurança inter-regionais (BUZAN; WEAVER, 2003).

Quanto ao processo de securitização, Buzan, Weaver e Wilde (1998) explicam que qualquer assunto público pode ser localizado em um espectro que vai da despolitização à securitização, passando pela politização. Dessa forma, uma questão pode ser considerada “securitizada” quando ela é apresentada como uma ameaça à existência do ator securitizador e, portanto, é por ele caracterizada como prioritária, requerendo medidas em caráter emergencial e justificando ações para além dos limites normais dos procedimentos políticos. Ainda, um determinado assunto só pode ser considerado “securitizado” quando a audiência do ator securitizador o aceita como tal. Essa aceitação, contudo, não necessariamente é fruto de uma discussão livre da dominância de uma das partes, pois qualquer ordem se assenta não só sobre consenso, mas também sobre coerção. Logo,

‘Segurança’ é, portanto uma prática autorreferencial, pois é nesta prática que a questão se torna uma questão de segurança, não necessariamente porque uma ameaça existencial real existe, mas porque a questão é apresentada como uma ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 24, tradução nossa).

Em relação ao panorama de segurança atual do Golfo da Guiné, nesse sentido, percebe-se que houve a securitização das questões da violência no mar e do terrorismo, a partir da iniciativa de atores externos à região (notadamente EUA e Grã-Bretanha) e da aceitação dos governos

locais. Isso ocorreu por meio da utilização de uma estrutura retórica baseada na ideia de que essas ameaças existenciais devem ser combatidas de forma prioritária, retirando-as da esfera política e erguendo-as ao patamar da segurança.

Do ponto de vista dos CRS, quando analisamos a dinâmica securitária do Golfo da Guiné e, mais amplamente, do Atlântico Sul, identificamos, a partir do que foi descrito por Buzan e Weaver (2003), na América do Sul, um complexo sul-americano; e na costa ocidental africana, o proto-complexo<sup>10</sup> da África Ocidental (que contém a maior parte dos países do Golfo da Guiné) e o CRS da África Austral (que contém, entre vários países, Angola, considerada parte do Golfo da Guiné na definição adotada neste artigo).

A partir do arcabouço teórico supracitado, entendemos que a estabilidade do Atlântico Sul e a minimização de interferências de potências externas depende de ações como: evitar que um supercomplexo se desenvolva na América do Sul, dada a forte penetração dos EUA na região, via incremento da integração regional, sobretudo no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); empreender o fortalecimento, encabeçado pela Nigéria, da articulação política e securitária – via Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), seu Grupo de Monitoramento (ECOMOG) e Comissão do Golfo da Guiné (CGG) – entre os países do Golfo da Guiné, com vistas a combater a influência de atores externos (como EUA, Reino Unido e França) na região; e consolidar e intensificar a cooperação inter-regional entre as duas “margens” sul-atlânticas via ZOPACAS e cooperação técnica e militar.

### **AMEAÇAS SECURITÁRIAS NO GOLFO DA GUINÉ: INTERESSES EXTERNOS E SECURITIZAÇÃO**

A retomada de importância do continente africano, evidenciada pela intensa – e crescente – interação política e econômica com os países emergentes (especialmente Brasil, Índia e China) – e por uma consequente retomada de interesse das potências tradicionais –, especialmente a partir dos anos 2000, possibilitou aos países africanos um maior protagonismo

---

10 Proto-complexos são conjuntos de Estados que têm entre si interdependência securitária suficiente para delinear uma região e diferenciá-los dos seus vizinhos, mas cujas dinâmicas regionais ainda são muito fracas para que a região possa ser definida como um CRS pleno (BUZAN, WEAVER, 2003).

nas relações internacionais, além da superação de um período de crise e estagnação, vivenciado especialmente ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse contexto de “renascimento” africano, observou-se um aumento nos fluxos comerciais com o continente e também em sua importância estratégica. Paralelamente a esse movimento, observa-se também uma multiplicação da percepção de ameaças securitárias transnacionais no continente africano.

Nesse contexto, o Golfo da Guiné possivelmente constituiu a região do continente que conheceu um aumento mais significativo em sua importância estratégica. Isso ocorreu, em grande medida, devido à sua crescente importância para o comércio internacional, o que está diretamente relacionado às suas significativas reservas de petróleo – e à sua proximidade dos principais mercados consumidores do produto –, e à sua relativa estabilidade, especialmente a partir dos anos 2000 (UKEJE; MVOMO ELA, 2013). Duas ameaças securitárias principais são comumente identificadas na região: o terrorismo e a pirataria. Não por acaso, essas duas ameaças, por seu caráter eminentemente transnacional e potencial impacto internacional, podem ensejar uma maior ingerência de atores extrarregionais no continente africano e nas águas do Atlântico Sul.

A preocupação com a questão do terrorismo no continente africano se intensificou a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA.<sup>11</sup> A partir desse acontecimento, o governo estadunidense, que desde o início da gestão de George W. Bush já colocara o petróleo africano como uma prioridade para o país, buscou integrar a África na “guerra global ao terror” (OBI, 2006). Assim, os EUA lançaram diversas iniciativas para o continente, entre elas a Iniciativa Pan-Sahel (PSI), em 2002, que englobava Mali, Mauritânia, Níger e Chade, e previa o treinamento de forças de segurança em cada um desses países. A partir de 2005, essa iniciativa foi substituída pela Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana (TSCTI), que, além de possuir objetivos mais amplos (prevendo o treinamento de forças nacionais e a construção de capacidades de defesa e segurança regionais) e um generoso orçamento (de US\$120 milhões), também possuía maior cobertura geográfica, incorporando países da África setentrional (Argélia, Tunísia e Marrocos) e também do Golfo da Guiné (Nigéria, Gana e Senegal) (COPSON, 2007).

---

11 Nos anos 1990 já haviam ocorrido ataques qualificados como atos terroristas (como os ataques a bomba às embaixadas dos EUA em Nairóbi e Dar es Salaam em 1998) no continente, mas a preocupação internacional com a “ameaça terrorista” na África tomou mais força a partir dos anos 2000.

A partir daí, a África Ocidental e, mais especificamente, os países do Golfo da Guiné foram inseridos na lógica estadunidense de combate ao terrorismo. Em grande medida, a justificativa utilizada era a de que os Estados da região, que em muitos casos passaram por intensos conflitos internos ao longo dos anos 90, seriam vulneráveis às infiltrações de grupos terroristas, ou mesmo dispostos a abrigá-los (OBI, 2006). Nesse contexto, dois grupos principais, o MEND e o Boko Haram, originários da (e, em grande medida, com atuações na) Nigéria, tornaram-se o foco principal de atenção – sendo identificados como ameaças importantes não só à própria África, mas também aos atores extracontinentais.

O Movimento pela Emancipação do Delta do Níger (MEND) surgiu em 2005, e concentrava sua atuação na região costeira da Nigéria, em especial no delta do rio Níger, onde se concentra grande parte da produção de petróleo *onshore* do país. O grupo, que se constituía em uma organização “guarda-chuva” composta por diversos grupos menores, tinha uma série de objetivos. Entre eles, destaca-se um aumento da participação política e na parcela dos lucros do petróleo apropriada pela região, maiores investimentos no desenvolvimento socioeconômico regional e uma redução da militarização da região (GHOSH, 2013).

Assim, logo depois sua criação, o MEND passou a realizar uma série de ataques de diversos tipos, que iam desde o sequestro de funcionários de empresas produtoras de petróleo até a destruição de gasodutos, oleodutos e plataformas de exploração, além de roubos frequentes de quantidades significativas de petróleo. Em grande medida, esses ataques tinham como meta prejudicar a produção petrolífera do país, como forma de pressionar Abuja a atender as demandas do grupo. Esses ataques obtiveram significativo sucesso, sendo responsáveis, por exemplo, por uma diminuição de 20% na produção nigeriana de petróleo em 2006 (HILL, 2012).

Frente a essa situação, em 2009, o governo nigeriano anunciou um plano de anistia para todos os membros do movimento que entregassem as armas. Além disso, o plano previa uma ampliação na parcela dos lucros do petróleo recebida pela região, além de investimentos em projetos de desenvolvimento de infraestrutura (GHOSH, 2013). Mais de 25.000 combatentes da região entregaram suas armas, entre eles as principais lideranças do MEND. Ainda que, por sua característica de “guarda-chuva”, alguns grupos menores, que se negaram a participar da anistia, persistam identificando-se como MEND, o movimento, e conseqüentemente o

conflito no Delta do Níger, tiveram sua importância diminuída a partir de 2011 (BEVAN et al, 2013).

O Boko Haram, por sua vez, surgiu no início dos anos 2000, no nordeste da Nigéria, como um grupo que defendia a implementação e uma interpretação estrita das leis islâmicas (*Shari'a*) na região. Inicialmente, o grupo não recorria à violência, todavia, ao longo dos anos 2000, um número crescente de conflitos, em geral de menor escala, passou a ocorrer entre membros do grupo e forças policiais locais (HILL, 2012). Diante do aumento desses embates, o governo nigeriano lançou uma ofensiva, em 2009, com o objetivo de dismantelar o grupo. Como resultado do ataque das forças estatais, cerca de setecentas pessoas suspeitas de envolvimento com as ações do Boko Haram foram mortas — entre elas o seu líder, Mohammed Yusuf, morto enquanto estava sob custódia policial — e o grupo foi desarticulado (PLOCH, 2013).

Após mais de um ano de inatividade, o Boko Haram voltou a se organizar, sob novas lideranças. A partir de 2010, o grupo ampliou a sua área de atuação, expandindo-se sobretudo para o restante da região Norte da Nigéria, e assumiu um perfil mais violento do que anteriormente, passando a realizar ataques não só contra forças policiais, mas também contra mesquitas e igrejas e contra civis nigerianos e estrangeiros. Além disso, em 2011, o grupo realizou um ataque a bomba à sede da ONU em Abuja, matando mais de vinte pessoas (START, 2014). Também no contexto de sua reorganização, o Boko Haram assumiu uma estrutura diferente da anterior, passando a ser formado por diversos grupos menores que, ainda que sob o comando de um líder (conhecido como Abubakar Shekau), possuíam um alto grau de independência (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013).

Diante dos crescentes ataques realizados pelo grupo, o Boko Haram passou a ser cada vez mais associado ao grupo Al Qaeda no Maghreb Islâmico (AQIM), que teria suas origens na Argélia, e ao Al Shabaab, que teria suas origens na Somália, ambos ligados à Al Qaeda (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013). Nesse contexto, e frente aos diversos ataques realizados a estrangeiros e também em países vizinhos que foram atribuídos ao Boko Haram, o Departamento de Estado dos EUA incluiu os nomes de diversos supostos membros do grupo em uma lista de terroristas internacionais em 2012, e classificou o próprio Boko Haram como uma Organização Terrorista Internacional em 2013, considerando que se trataria de uma ameaça que ultrapassa questões políticas locais (U.S HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013; BLANCHARD, 2014).

Com o ressurgimento do Boko Haram, a partir de 2010, o governo nigeriano intensificou suas operações de combate ao grupo, tendo relativo sucesso em reduzir seus ataques, especialmente entre 2012 e o início de 2013, quando ganharam força novamente. Os EUA, por sua vez, buscaram intensificar sua cooperação com o governo nigeriano no combate ao terrorismo, especialmente por meio do fornecimento de treinamento a forças de segurança e do apoio à segurança marítima e fronteiriça (BLANCHARD, 2014). Ao mesmo tempo em que o Boko Haram era visto pelos EUA como uma ameaça aos seus interesses na região, o grupo também representava uma oportunidade única de expandir as iniciativas militares, de inteligência e diplomáticas dos EUA na Nigéria (MEEHAN; SPEIER, 2011). O país, de grande interesse para Washington, especialmente devido à sua grande produção petrolífera, opôs-se à criação do AFRICOM, em 2008, e negou-se a receber uma base do Comando depois de ele ter sido criado (AFRICAN..., 2008).

Um novo ataque do Boko Haram, em 2014, quando um grupo de quase trezentos jovens estudantes foi sequestrado, mostrou-se como uma nova oportunidade de ação para os EUA, que buscaram intensificar seu envolvimento na Nigéria. Assim, o governo Obama enviou ao país um grupo de especialistas com o objetivo de ajudar nas investigações e na busca das jovens, deu início a missões com o uso de *drones* de monitoramento na região norte do país, e enviou ao país vizinho, o Chade, um contingente militar de oitenta homens para ajudar nas buscas. Apesar do interesse estadunidense em intensificar ainda mais a sua participação no combate ao Boko Haram, o governo nigeriano se mostrou reticente, temendo que um envolvimento maior dos EUA atingisse diretamente sua soberania nacional (BLANCHARD, 2014).

A segunda ameaça securitária comumente identificada no Golfo da Guiné é a pirataria. Segundo diversos autores, o fenômeno, que desde a década de 1990, e especialmente ao longo da década de 2000, concentrava-se na costa da Somália, passou a se intensificar no Golfo da Guiné, sobretudo a partir de 2007 (KAH, 2012; NDUTUMU, 2012). Para alguns analistas, o aumento nos ataques na região estaria diretamente relacionado à iniciativa internacional de combate à pirataria na região do Golfo de Áden, o qual, conseqüentemente, teria se deslocado para o Golfo da Guiné<sup>12</sup> (ONUOHA, 2012).

---

12 Esse argumento, todavia, é bastante contestável. Além de possuírem objetivos distintos (os grupos que atuam na costa da Somália em geral realizam os sequestros com o objetivo de pedir resgates, enquanto os que atuam no Golfo costumam sequestrar os navios para realizar roubos de carga), cada um dos grupos está identificado com (e tem como motivação para seus ataques) dinâmicas locais, específicas de cada região. Nesse sentido, uma eventual migração dos grupos que realizam ataques no Golfo de Áden para o Golfo da Guiné parece bastante improvável.

De acordo com dados do *International Maritime Bureau*, entre 2007 e 2013, foram realizados 363 ataques piratas na região, uma média de aproximadamente 52 por ano, sendo a costa da Nigéria o principal foco, com 198 ataques no período (IMB, 2012; IMB 2014). A pirataria nessa região seria, portanto, fonte de grande preocupação, uma vez que representaria uma importante ameaça à produção petrolífera dos países do Golfo da Guiné, localizada principalmente no mar e nas regiões costeiras (ONUOHA, 2012). Além disso, conforme alguns autores, também estaria vinculada ao tráfico de armas e, sobretudo, de drogas, aumentando seu potencial de desestabilização na região<sup>13</sup> (PLOCH, 2013; CHATAM HOUSE, 2013).

A debilidade das forças navais dos países do Golfo, nesse contexto, seria de grande relevância para a proliferação dos ataques. Estima-se que, no total, as Marinhas dos países da região possuam um efetivo de cerca de 23.740 homens,<sup>14</sup> e uma frota naval de aproximadamente 275 navios, voltados sobretudo para o patrulhamento costeiro dos cerca de 7.735 km de litoral<sup>15</sup> (IISS, 2013; CIA, 2014). Diante dessa situação, desde 2005, os EUA têm buscado se aproximar dos países da região, financiando iniciativas de segurança marítima e costeira, e aumentando o número de operações navais realizadas no Golfo da Guiné, como forma de melhorar a segurança regional (PLOCH, 2011).

Nesse contexto, em 2007, o governo Bush anunciou a criação do AFRICOM. O Comando, com base em Stuttgart, entrou em funcionamento em 2008, e é responsável, junto ao Secretário da Defesa, pelas relações militares dos EUA com os países africanos. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha estadunidense tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as Marinhas dos países do Golfo da Guiné (ONUOHA, 2012).

Além dos EUA, as antigas metrópoles europeias da região, França e Grã-Bretanha, também buscaram aumentar sua participação no combate

---

13 Além de impactar as relações comerciais desses países, já que diminuiria a disposição de qualquer parceiro extra-regional de exportar produtos e enviar seus navios à região.

14 Dos quais 8.000 são da Marinha nigeriana e cerca de 5.700 pertencem à infantaria e aos fuzileiros navais da RDC. Além disso, esses dados consideram também os efetivos das guardas costeiras dos países (IISS, 2013).

15 A título de comparação, vale destacar que, de acordo com o *Military Balance* (IISS, 2012), a marinha brasileira possuiria um efetivo de cerca de 59.000 homens, ou seja, mais do que o dobro do efetivo dos países do Golfo da Guiné, e um litoral ligeiramente menor, com aproximadamente 7.500 km (CIA, 2014).

à pirataria, fornecendo apoio logístico e treinamento para as Marinhas locais e, no caso francês, realizando patrulhas na costa de suas ex-colônias. Além disso, cada vez mais, as empresas que atuam na região têm recorrido à utilização de empresas militares privadas na segurança de navios e de pontos de extração de petróleo, o que tem gerado controvérsias, uma vez que fere diretamente a soberania dos Estados da região (UKEJE; MVOMO ELA, 2013).

Apesar do significativo consenso em torno da ideia de pirataria no Golfo da Guiné, uma importante ressalva deve ser feita. De acordo com a Convenção de Montego Bay, de 1982, que rege o Direito do Mar, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado (UN, 1982). Todavia, mais de 75% dos ataques registrados desde 2007 na região do Golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria (e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção), mas como casos de violência no mar (e, portanto, sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros) (ICG, 2012; BEVAN et al, 2013; CHATHAM HOUSE, 2013). O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

Nesse contexto, os países do Golfo da Guiné têm buscado, crescentemente, aprimorar suas capacidades de segurança marítima individuais, e desenvolver iniciativas regionais que buscam conter o aumento nos casos de violência no mar. Apesar disso, o combate às causas desses ataques, em geral associadas à proliferação da pesca predatória na região (especialmente por navios europeus) e à baixa fiscalização da exploração petrolífera, não tem sido o foco principal das ações (ICG, 2012; BIZIOURAS, 2013). A dificuldade dos Estados africanos do Golfo da Guiné em combater a violência no mar se deve à falta de capacidades – econômicas e militares – adequadas, uma herança não só do período colonial, mas também do pós-colonial, sobretudo das décadas de 1980 e 1990, durante as quais os países da região passaram por um período de grande instabilidade interna.

Ao longo dos anos 1980, grande parte dos países do continente, extremamente endividados e passando por severas crises econômicas,

passou a ser compelida a adotar os Programas de Ajuste Estrutural das instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), como uma condição para a concessão de novos empréstimos ou para a renegociação dos antigos. Esses programas, todavia, foram responsáveis não só pela diminuição da intervenção do Estado nas economias africanas, mas por uma rápida abertura destas, o que acabou gerando mais efeitos deletérios do que positivos nesses países, que tiveram suas capacidades estatais extremamente reduzidas.

A década seguinte, por sua vez, foi marcada por uma marginalização do continente africano, o qual, com o fim da Guerra Fria, perdeu grande parte de sua importância estratégica – sobretudo para as potências ocidentais. Essas passaram a se desengajar do continente, deixando uma quantidade significativa de armamentos sob o controle não só de governos, mas também de diversos grupos que não estavam no poder. Esse novo contexto foi marcado pelo surgimento e intensificação de uma série de disputas que ocorriam, essencialmente, entre os atores africanos, em um processo de reconfiguração das relações de poder no continente africano.

Assim, ao longo das décadas de 1980 e 1990 grande parte dos países africanos passou por processos que contribuíram para diminuir – ou manter reduzidas – as capacidades de seus Estados, o que, apesar do novo contexto vivido pelo continente no século XXI, ainda não foi contornado. Esse fator, associado à marginalização de diversos grupos, que seguem sem acesso – direto ou indireto – ao poder, e à existência de grades interesses de atores externos na região, contribuiu significativamente para a existência e proliferação dos casos de violência.

## CONCLUSÃO

Os dois principais tipos de ameaças securitárias comumente atribuídos ao Golfo da Guiné – a pirataria e o terrorismo –, aliados à fragilidade dos países da região em proteger seu território e espaço marítimo, geram a possibilidade de ingerência e são usados como justificativa para a atuação de potências extrarregionais. Os EUA, a Grã-Bretanha (muito presente no Atlântico Sul devido à posse de diversas ilhas meso-oceânicas) e a França (dada a sua histórica e forte influência sobre grande parte dos países do Golfo da Guiné) vêm se concentrando cada vez mais na região, fornecedora importante de hidrocarbonetos.

A atuação de Washington na África, por sua vez, segue duas diretrizes geopolíticas principais: a primeira, no cinturão terrestre no Sahel (do Senegal, ao Djibuti, passando pela Nigéria), relacionada ao combate ao terrorismo; e a segunda, no âmbito marítimo do Golfo da Guiné, relacionada ao combate à pirataria, ao narcotráfico, ao terrorismo e à segurança energética. Os EUA vêm, nesse contexto, reforçando sua presença no Atlântico Sul, por meio da reativação da Quarta Frota um mês após a criação do Conselho de Defesa da UNASUL; e da criação do AFRICOM alguns meses após a reunião que revitalizou a ZOPACAS em Luanda, em 2007 (PENHA, 2011).

No que concerne ao Golfo da Guiné, a atuação estadunidense enfatiza a cooperação interestatal no campo da segurança marítima por meio de mecanismos securitários voltados à prevenção e gestão de conflitos, ao combate à pirataria e ao monitoramento das rotas marítimas por onde é transportado o petróleo que abastece o seu mercado doméstico (PENHA, 2012). A região é estratégica aos interesses dos EUA, pois, desde o governo Bush, o país procura aumentar o seu acesso ao petróleo africano, a fim de reduzir a dependência em relação ao Oriente Médio, muito suscetível à instabilidade, conforme a “Política Energética Nacional”, definida em maio de 2001, pelo relatório final do Grupo de Desenvolvimento da Política Energética Nacional, que contou com a participação de Dick Cheney em sua elaboração (KLARE; VOLMAN, 2006).

Tendo em vista esse cenário, e a ligação histórica entre o Brasil e o continente africano, especialmente sua porção ocidental, conclui-se que é fundamental, no sentido de manter a estabilidade das duas margens do oceano Atlântico Sul, assistir os Estados do Golfo da Guiné no desenvolvimento de suas capacidades de defesa por meio do aprofundamento da cooperação inter-regional. Tal incremento deve partir do fortalecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, do apoio a uma maior integração securitária na África Ocidental, sobretudo no Golfo da Guiné, no âmbito da CGG e da ECOWAS/ECOMOG e da crescente consolidação da ZOPACAS enquanto fórum de articulação entre as margens sul-atlânticas e suas Marinhas. Dessa forma, a possibilidade de intervenção externa no Golfo da Guiné, passível de ser justificada a partir da securitização do terrorismo e da suposta pirataria, e a consequente desestabilização do Atlântico Sul, poderá ser afastada. É fundamental, para tanto, que ambas as margens sul-atlânticas se comprometam em desenvolver capacidades e cooperar no sentido de ocupar esse espaço e assumir uma postura autônoma na proposição de iniciativas para a região.

## REFERÊNCIAS

AFRICAN voices on AFRICOM. Africa Action, Issue 363, *Pambazuka News*, Nairobi/ Dakar/Oxford, 2008-04-01. Disponível em: <<http://www.pambazuka.org/en/category/comment/47047>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BEVAN, James et al. *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013.

BIZIOURAS, Nikolaos. Piracy, State Capacity and Root Causes: Lessons from the Somali Experience and Policy Choice in the Gulf of Guinea. *African Security Review*, Pretoria, v. 22, n. 3, p. 111-122, 2013.

BLANCHARD, Lauren P. *Nigeria's Boko Haram: Frequently Asked Questions*. CRS Report, Congressional Research Service, 2014, 24p. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/R43558.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. London/Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook*. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2060.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

CHATAM HOUSE. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Chatham House Report, 2013, 50 p. Disponível em: <[http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0312confreport\\_maritimesecurity.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0312confreport_maritimesecurity.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COPSON, Raymond W. *The United States in Africa: Bush policy and beyond*. London: Zed, 2007.

FORREST, Tom. *Geopolitics in the South Atlantic: Brazil, Nigeria and Africa*. In: CARLSSON, Jerker. *South-South Relations in a Changing World Order*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982. p. 78-101

GHOSH, P.K. *Waiting to Explode: Piracy in the Gulf of Guinea*. New Delhi: Observer Research Foundation, 2013, 38p. (ORS Occasional Paper, 46).

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-243, 1993.

HILL, Johathan. *Nigera since Independence: forever Fragile*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *The Gulf of Guinea: The New Danger Zone*. Brussels: International Crisis Group, 2012, 47 p. (Africa Report, 195).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE (IISS). *The Military Balance 2013: the annual assessment of global military capabilities and defense economics*. London: Routledge, 2013.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE (IISS). *The Military Balance 2012: the annual assessment of global military capabilities and defense economics*. London: Routledge, 2012.

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (IMB). *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Report for the period 1 January – 31 December 2011*. London: International Maritime Bureau, 2012.

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (IMB). *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Report for the period 1 January – 31 December 2013*. London: International Maritime Bureau, 2014.

JOB, Brian L. Grappling with an elusive concept. In: TOW, William (ed.). *Security Politics in the Asia-Pacific: A Regional-Global Nexus?* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KAH, Henry Kam. Governança de recursos, conflito e insegurança no Golfo da Guiné no século XXI. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 8, n. 15, p. 165-191, 2012.

KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”.

*International Studies Review*, v. 9, p. 197-229, 2007.

KLARE, Michael, VOLMAN, Daniel. The African ‘Oil Rush’ and US National Security. *Third World Quarterly*, London, v. 27, n. 4, p. 609-628, 2006. Disponível em: <[http://relooney.fatcow.com/SI\\_Oil-Politics/China-Energy-Security-Africa\\_15.pdf](http://relooney.fatcow.com/SI_Oil-Politics/China-Energy-Security-Africa_15.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2014.

KPMG. *Oil and gas in Africa: Africa’s reserves, potential and prospects*, 2013. Disponível em: <<https://www.kpmg.com/Africa/en/IssuesAndInsights/Articles-Publications/Documents/Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

MEEHAN, Patrick; SPEIER, Jackie. *Boko Haram: Emerging Threat to the U.S. Homeland*. Committee on Homeland Security Report, U.S. House of Representatives, 2011, 29p. Disponível em: <<http://homeland.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-boko-haram-emerging-threat-us-homeland>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START). *Boko Haram Recent Attacks*. START Background Report, University of Maryland, 2014, 8p. Disponível em: <[http://www.start.umd.edu/pubs/STARTBackgroundReport\\_BokoHaramRecentAttacks\\_May2014\\_0.pdf](http://www.start.umd.edu/pubs/STARTBackgroundReport_BokoHaramRecentAttacks_May2014_0.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2014.

NDUTUMU, Samuel Sylvin. *Géopolitique Maritime du Golfe de Guinée au XXIème siècle*. Paris: L’Harmattan, 2012.

OBI, Cyril. Terrorism in West Africa: Real, Emerging or Imagined Threats? *African Security Review*, Pretoria, v.15, n.3, p. 87-103, 2006.

ONUOHA, Freedom C. *Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm*. Al Jazeera Centre for Studies Report, 2012, 12 p. Disponível em: <<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2012/06/2012612123210113333.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

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

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PLOCH, Lauren. *Nigeria: Current issues and U.S. policy*. CRS Report, Congressional Research Service, 2013, 26p. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL33964.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Boko Haram: Growing Threat to the U.S. Homeland*. Committee on Homeland Security Report, U.S. House of Representatives, 2013, 40p. Disponível em: <<http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/09-13-13-Boko-Haram-Report.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

UKEJE, Charles; MVOMO ELA, Wullson. *African Approaches to Maritime Security: The Gulf of Guinea*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office Abuja, 2013, 50p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10398.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

UNITED NATIONS (UN). *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*. Montego Bay, 1982. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Recebido em: 13/01/2015

Aceito em: 10/04/2015



# ANÁLISE DE CUSTOS E BENEFÍCIOS NA ESCOLHA DA CONFIGURAÇÃO DE NAVIOS

Rodrigo Alves Natalizi<sup>12</sup>

## RESUMO

A sistemática adotada pela Marinha do Brasil para obtenção de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais prevê a realização de estudos técnicos para levantamento das possíveis alternativas da configuração do novo meio, que deverão ser apresentadas, de forma hierarquizada, para decisão das autoridades competentes. Em projetos de grande porte, a quantidade de alternativas de configuração pode ser muito grande e envolver fatores diversos, tornando sua hierarquização uma tarefa complexa. A partir de informações obtidas durante a realização de intercâmbio no Reino Unido, neste trabalho discute-se uma metodologia para escolha da configuração de novos navios, desenvolvidos com base na análise de custos e benefícios. A relevância deste estudo justifica-se quando considerados os grandes programas de obtenção

---

1 Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha, Rio de Janeiro, RJ, Brasil: E-mail: natalizi@dsam.mar.mil.br

2 Capitão-de-Fragata (EN), Engenheiro Eletrônico pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica.

de meios de superfície previstos para os próximos anos. O estudo do processo britânico permite demonstrar a viabilidade de sua aplicação na Marinha do Brasil, levando em consideração as especificidades do cenário brasileiro. Seu emprego proporcionará a realização de análises mais consistentes e, conseqüentemente, a apresentação de melhores subsídios para que as autoridades competentes possam realizar a escolha da configuração mais adequada dos meios a serem obtidos.

**Palavras chaves:** configuração de meio; hierarquização de alternativas; análise de custo e benefício; projetos complexos.

## **COST-BENEFIT ANALYSIS FOR WARSHIP DESIGN**

### **ABSTRACT**

The methodology adopted by the Brazilian Navy to obtain ships, aircrafts and general equipment demands the performance of technical studies to survey the alternatives in terms of the configuration, which should be presented for the decision by the competent authorities. For complex projects, the amount of alternatives can be very large and involve many factors. During an exchange in the United Kingdom it was possible to verify the methodology adopted in that country for choosing the configuration of new vessels, based on the analysis of costs and benefits. That methodology is discussed in this paper and its feasibility is demonstrated in this paper, when considering its application in the Brazilian Navy, taking into account the specificities of the Brazilian scenario

**Keywords:** cost benefits analysis; vessel configuration; complex projects.

### **INTRODUÇÃO**

Na Marinha do Brasil (MB), o processo de obtenção de novos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais é composto por cinco

fases distintas: Concepção, Preliminar, Contrato, Execução e Avaliação Operacional (BRASIL, 2002). Na fase de Concepção, após a elaboração dos requisitos de alto nível por parte do Setor Operativo, cabe ao Setor de Material a confecção de um relatório técnico denominado “Estudo de Exequibilidade” (EE).

Os EE deverão conter a análise dos custos envolvidos, compatibilizações dos sistemas, exigências para o Apoio Logístico Integrado (ALI), parâmetros de desempenho e outros, além dos subsídios para a hierarquização das alternativas de configuração (BRASIL. Estado-Maior da Armada, 2002, p. 1-4, grifo nosso).

Em sequência, caberá ao Comandante da Marinha (CM) a tomada da decisão sobre a configuração do meio, dentre as alternativas hierarquizadas. Como ocorre com toda decisão de alto nível, é provável que essa leve em consideração não apenas as análises técnicas e operacionais produzidas nas etapas anteriores, mas também aspectos estratégicos, em consonância com as orientações governamentais.

Para navios de guerra, “hierarquização de alternativas” não é tarefa simples. Em primeiro lugar, porque há uma grande variedade de soluções técnicas para realização das funcionalidades típicas de um navio militar, que abrangem os sistemas de plataforma e os sistemas de combate.

O próprio conceito de “hierarquização” é por si só algo complexo, envolvendo o entendimento de todos os prós e contras de cada possível opção, a fim de se criar uma classificação entre elas. Ocorre que a definição das vantagens de determinada solução requer a avaliação dos benefícios que ela trará para a MB, para a defesa como um todo e, em última instância, para o país, o que extrapola em muito o nível técnico.

Como exemplo, a escolha de um equipamento poderá ser considerada mais vantajosa para o país caso seja produzido com tecnologia e mão de obra nacionais, mesmo que possua funcionalidades inferiores a um equipamento adquirido no exterior e dependendo, obviamente, do nível de degradação que essa escolha trará para a operação do navio.

Como parte relevante desse processo, encontra-se a questão orçamentária, ou seja, os recursos financeiros autorizados para a obtenção do meio. Considerando os custos envolvidos com a aquisição ou construção de navios de guerra, normalmente o orçamento é oriundo do governo federal, ficando muitas vezes sujeito a variações inerentes ao

processo político e ao estabelecimento das prioridades governamentais. O orçamento deverá sempre ser considerado como importante variável para hierarquização de soluções e definição de prioridades.

A disponibilidade dos recursos limita a obtenção que, por sua vez, serve como base para a análise de exequibilidade dos planos. Portanto, quando se evidencia impossibilidade de obtenção de um determinado recurso, torna-se necessária a revisão da determinação de necessidades (BRASIL. Estado-Maior da Armada, 2003, p. 3-2).

Os estudos das possíveis configurações do navio muitas vezes antecedem a definição do orçamento disponível para sua obtenção. Assim, torna-se mandatório organizar as ideias de forma a permitir que variações orçamentárias possam gerar mudanças nas decisões de forma mais suave, sem demandar o início de novos estudos.

Neste trabalho é apresentado um estudo de caso tendo por base a metodologia empregada no âmbito do Ministério da Defesa do Reino Unido (MoD-RU) para escolha da configuração de meios navais, aplicada ao projeto de desenvolvimento das fragatas T26 britânicas. As informações foram obtidas durante intercâmbio realizado naquele país, no período de abril a outubro de 2012, na sede da empresa BAE Systems (BAES), responsável pelo projeto das T26, realizado em estrita parceria com o Governo e as Forças Armadas.

Diversos aspectos do processo adotado no Reino Unido (RU) podem ser utilizados como oportunidades de melhorias para a sistemática em vigor na MB, em que estão em fase de estudo importantes programas para obtenção de meios navais, tais como o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER)<sup>3</sup>, o Programa de Obtenção de Navios-Aeródromos (PRONAE)<sup>4</sup> e o Programa de Obtenção de Navios Anfíbios (PRONANF)<sup>5</sup>. Restrições orçamentárias estarão presentes na execução de todos esses programas, e dessa forma a adoção de processos otimizados para definição da configuração dos meios desempenhará um papel relevante.

---

3 O PROSUPER prevê a aquisição de cinco Fragatas, um Navio de Apoio Logístico e cinco Navios-Patrolha Oceânicos (BRASIL, 2012).

4 O PRONAE prevê a substituição do Navio-Aeródromo "São Paulo" até 2028 (BRASIL, 2012).

5 O PRONANF prevê a obtenção de projetos de Navios de Desembarque-Doca, visando à construção de duas unidades no Brasil (BRASIL, 2012).

## A OBTENÇÃO DE MEIOS NAVAIS NO REINO UNIDO

No RU, a construção de novos navios de guerra envolve fortes cobranças por parte de autoridades políticas, mídia e sociedade em geral, em função dos custos envolvidos. Consequentemente, têm sido desenvolvidos métodos e processos para a justificativa de decisões, baseados na análise de custo x benefício, utilizados pelas organizações responsáveis pela aquisição de produtos de defesa naquele país.

O processo de obtenção de um novo meio militar inicia-se com a definição dos requisitos por parte do usuário. No caso de navios de guerra, os requisitos são originados no âmbito da Marinha e registrados em documentos denominados *User Requirements Document* (URD) e *Systems Requirements Document* (SRD), que diferem entre si na profundidade das informações que contêm.

O URD contém os requisitos elaborados pela Marinha em termos de efeitos militares e resultados operacionais que devem ser entregues pelo navio em obtenção. Incluem o contexto ambiental previsto para operação do meio, requisitos de interoperabilidade para operação entre forças e entre países, e outros elementos essenciais para a realização da capacidade necessária. De uma forma geral, os requisitos de usuário abordam o conjunto completo e estruturado das necessidades dos utilizadores, de forma clara, concisa, justificada e mensurável.

O SRD, por sua vez, visa a determinar quais funcionalidades são necessárias a fim de proporcionar os requisitos registrados no URD. O documento é baseado no conceito de “sistema”, definido como um conjunto integrado de elementos que realizam determinada capacidade. O SRD inclui as funções que determinam o que um sistema deve fazer, a descrição de quão bem uma função do sistema deve ser executada, suas restrições e limites.

Com base nesses documentos, tem início a Fase de Avaliação (*Assessment Phase*), cujo objetivo é fornecer às autoridades governamentais os subsídios necessários para a aprovação da continuação do projeto e início das atividades relacionadas com o detalhamento técnico e efetiva construção do navio.

A principal atividade da Fase de Avaliação denomina-se “Análise de Opções”, cuja duração é de aproximadamente dezoito meses, e que consiste em uma sistemática com base em ferramentas de apoio à decisão para determinação da configuração do meio. A Análise de Opções é composta por dois processos distintos:

— Análise de Benefícios, que permite a atribuição de valores numéricos, proporcionais às vantagens oferecidas, a cada característica do

navio. Ao final, tem-se o denominado “Benefício Total”, definido como a soma dos benefícios individuais avaliados durante toda a vida do meio; e

— Análise de Custos, formulada com o intuito de avaliar o valor global de recursos financeiros demandados pelo navio durante toda a sua vida, conhecido como “custo de posse” (*whole life cost*)<sup>6</sup>, conceito que abrange desde os gastos com os estudos de concepção até aqueles relacionados com a alienação do meio, incluindo os gastos com construção, treinamento, operação e manutenção.

Benefícios e custos possuem limites amplos e bem definidos: para os benefícios, o limite inferior é a capacidade mínima aceitável de operação, e o superior é definido pelo que a tecnologia pode oferecer; em termos de custos, o limite inferior é geralmente definido pela opção “nada a fazer” que, em geral, representa a manutenção da situação atual. O limite superior pode ser definido pelo valor do orçamento disponível.

Uma solução completa de configuração de um navio terá um custo e um benefício total associados, e assim pode ser visualizada em um gráfico bidimensional, denominado no RU como “Espaço de Negociação de Custo x Benefício”, apresentado na Figura 1. A montagem desse gráfico, e sua utilização no processo de decisão para a configuração do navio são abordadas a seguir.

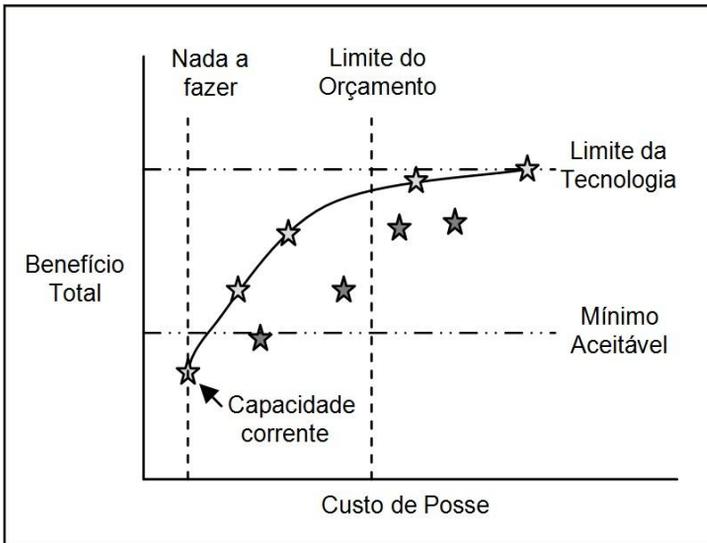


Figura 1 – Espaço de Negociação de Custo x Benefício.

6 É interessante observar que o conceito de custo de posse tem assumido importância cada vez maior no RU, em função principalmente de crescentes restrições orçamentárias, com a tendência de considerar os custos de operação tão relevantes quanto os atendimentos aos requisitos técnicos.

A análise de custo x benefício é realizada com base nos principais requisitos que caracterizam o objeto em estudo. No caso de navios de guerra, os requisitos podem incluir itens tais como velocidade máxima do meio, raio de ação, comprimento do hangar, empregos de armamentos, alvos a serem detectados e quantidade de leitos a bordo, dentre tantos outros. Para cada um desses requisitos há diversas possibilidades de implementação, e a escolha da melhor opção dependerá essencialmente das vantagens e custos associados a cada uma delas.

A sistemática adotada no RU prevê a construção de uma matriz de requisitos e alternativas de implementação, denominada “Menu de Opções” e ilustrado na Figura 2, como o ponto de partida para as análises de custo x benefício. O Menu de Opções deve conter apenas itens que podem alterar de forma significativa as funcionalidades do navio e os custos do projeto. Sua construção é realizada ainda nas fases iniciais, com base em informações de projetos anteriores, normalmente armazenadas em bancos de dados, e nos requisitos do usuário.

Option No.	Capability Option Name	Capability Option description	Choice 1	Choice 2	Choice 3	Choice 4	Choice 5
12	TACTICAL FIRES	Capacity to create Fires at the Tactical Level of War (UR-410),	4.5" gun with magazine for 360 off 4.5" rounds (no IPMD for 127mm)	4.5" gun with magazine for 500 off 4.5" rounds (no IPMD for 127mm)	4.5" gun with magazine for 720 off 4.5" rounds (no IPMD for 127mm)	4.5" gun with retrofit IPMD for 127mm/5" gun on Ships 1-5, and 127mm/5" gun at build from ship 06; plus magazine for 500 off 4.5" rounds	4.5" gun with retrofit IPMD for 127mm/5" gun on Ships 1-5, and 127mm/5" gun at build from ship 06; plus magazine for 720 off 4.5" rounds
16a	OPERATIONAL FIRES - capacity	Capacity to deploy flexible munitions, in support of UR-606 "provide [Force Protection] against the Land [Threat]", and providing potential for future support of UR-602 "provide [Force Protection] against the Surface [Threat]", and UR-603 "provide [Force Protection] against the Submarine [Threat]".	Nil	IPMD for 16 x VL silo	8 x VL silo	16 x VL silo	32 x VL silo

Figura 2 – Menu de Opções.

Option No.	Capability Option Name	Capability Option description	Choice 1	Choice 2	Choice 3	Choice 4	Choice 5
16b	OPERATIONAL FIRES - flexibility	Flexibility to create Fires at the Operational Level of War (UR-301) with various types of munition.	Nil	Sylver A70 launcher (with TLAM)	MK. 41 VLS launcher (with TLAM)		
17	AAW EFFECT	Capability to neutralize/destroy air targets, in support of UR-601, "provide local [Force Protection] against the Air [Threat]".	Nil	IPMD for Phalanx 1b			

(continuação) Figura 2 – Menu de Opções.

Nem todas as funcionalidades do navio serão objeto de discussão e estudos de opções. Por exemplo, o emprego de determinado armamento desenvolvido pela indústria nacional pode fazer parte do conjunto de definições de caráter político-estratégico estabelecidas no início do projeto, e portanto não caberão avaliações sobre alternativas para seu emprego, mesmo que, do ponto de vista técnico, seja possível vislumbrar soluções mais vantajosas.

Entender os requisitos do usuário é o ponto de partida para a construção do Menu de Opções, o que significa que sua construção deve contar com a participação dos setores responsáveis pela especificação inicial de requisitos. Durante todo o processo, ele deverá ser atualizado com novas opções, ou então ter algumas removidas, de acordo com o aumento da maturidade das informações obtidas em cada etapa. Nota-se, portanto, que sua construção ocorre de forma dinâmica e adaptada para cada projeto específico.

A uma determinada combinação das alternativas constantes no Menu de Opções corresponderá uma configuração completa do meio, conforme ilustrado na Figura 3. Pode-se imaginar que, dependendo da quantidade de opções presentes no Menu, o número de combinações, ou configurações completas, será muito grande, justificando o emprego de metodologias para comparação entre as diversas possibilidades. É nesse sentido que são calculados valores de benefícios e de custos.

1a	MANOEUVRE	Marine Systems Approval Authority	Do Nothing	Bow Thruster	
2	PROPEL	Marine Systems Approval Authority	28 knots	28 knots	
3	RANGE @ 15 kts	Naval Architecture Approval Authority	7000 NMILES @ 12 knots	7000 NMILES @ 15 knots	7000 NMILES @ 15 knots
4	ENDURANCE	Naval Architecture Approval Authority	45 DAYS	60 DAYS	
7a	VULNERABILITY - Ship Performance	Naval Architecture Approval Authority	Minimum requirements (blast bulkheads and doors, layout, mandated features)	Additional ship CAMM with aft and fore hall back CAMM for aft and fore deck, weapons deck, crew room	
7b	VULNERABILITY - Ship Performance	Naval Architecture Approval Authority	No blast resistant bulkheads, blast resistant doors	austenitic welding of WTB with no space, blast resistant doors	3 cropped T- style WTB with 300mm clear space, austenitic welding of other WTB with no space, blast resistant doors all WTB
7c	VULNERABILITY - Ship Performance	Naval Architecture Approval Authority	No high value compartment fragmentation protection from A Shaped mail fragments	25 tonnes high value compartment protection	60 tonnes high value compartment protection

Figura 3 – Obtenção de uma configuração completa do meio a partir do Menu de Opções.

## CÁLCULO DE BENEFÍCIOS

O cálculo de benefícios visa a estabelecer uma quantificação do nível de retorno esperado para o navio em obtenção, levando em consideração as opiniões de todos os interessados no projeto, com o apoio de ferramentas apropriadas, e com base nos requisitos do usuário.

Para cada possível configuração do navio, será atribuído um valor denominado “benefício total”, definido como a soma dos benefícios decorrentes da prestação da capacidade do meio, avaliado durante toda a sua vida. O benefício total pode incluir tanto medidas diretas da capacidade militar do meio, quanto benefícios indiretos para o país como um todo, como a geração de empregos, por exemplo.

O cálculo dos benefícios é realizado com o emprego de medidas de desempenho capazes de diferenciar e classificar as diversas alternativas associadas a cada requisito do meio. Tais medidas podem assumir formas simples ou complexas, dependendo da capacidade que se deseja analisar.

Como exemplo, tome-se o raio de ação do navio. A avaliação de suas alternativas pode empregar medidas de desempenho simples, baseadas apenas em um fator de proporcionalidade, de forma que 10.000 milhas náuticas (mn) será uma opção duas vezes melhor do que 5.000 mn.

Outros requisitos demandam avaliações subjetivas, como por exemplo, “susceptibilidade acústica”, que no projeto britânico, apresenta as seguintes opções:

- Sem tratamento acústico específico para os sistemas auxiliares;
- Projeto de sistemas auxiliares com baixo nível de ruído acústico; e
- Posterior redução do ruído por meio de isolamento acústico na praça de máquinas.

Note-se que a primeira opção equivale a não tomar nenhuma ação, e que a última indica uma ação a ser executada posteriormente, após a construção do navio. Considerando o projeto das fragatas britânicas, a necessidade de desenvolver navios silenciosos para combate a submarinos leva intuitivamente ao entendimento de que o projeto de sistemas com baixo nível de ruído acústico é a opção com maior vantagem, enquanto que não realizar nenhum tipo de tratamento acústico é a opção menos

recomendada. Entretanto, a determinação de “quanto” a segunda opção é melhor que a primeira não é tarefa elementar.

Em alguns casos, essa análise pode não ser tão direta, e a definição de medidas de desempenho poderá depender dos requisitos do usuário, de resultados de avaliações operacionais, de investigações conduzidas pelo próprio MoD-RU, ou de estudos realizados por outros especialistas, o que pode levar a complexas equações matemáticas, a partir das quais avalia-se a importância relativa de cada alternativa elencada.

Essas avaliações, no entanto, propiciam a mensuração das alternativas relacionadas a uma determinada capacidade do meio, o que permite o estabelecimento de uma classificação entre elas. Já a comparação entre diferentes requisitos é tarefa totalmente subjetiva, e dependerá fortemente das preferências estabelecidas pelo usuário. De alguma forma, a metodologia para cálculo de benefícios deverá ser capaz de identificar, entre dois requisitos distintos do navio, tais como “tipo de canhão” e “propulsão”, qual trará maior contribuição para o propósito ao qual se destina. Trata-se, na verdade, de estabelecer uma normalização para os benefícios calculados, o que é realizado por meio de uma estrutura denominada “Árvore de Benefícios”.

A Árvore de Benefícios é uma estrutura hierarquizada construída para abrigar as expectativas associadas com a obtenção do novo navio. Ela pode ser composta por itens, ou critérios, de caráter genérico tal como “destruir/neutralizar alvos de superfície”, “susceptibilidade a minas” e “emissões de gases”, devendo ser adaptada para cada tipo de projeto. No caso de fragatas, por exemplo, haverá uma série de itens que não estarão presentes no projeto de um navio de pesquisa ou de um navio fluvial. A Figura 4 apresenta um exemplo de Árvore de Benefícios empregada pelo RU no desenvolvimento das fragatas T26.

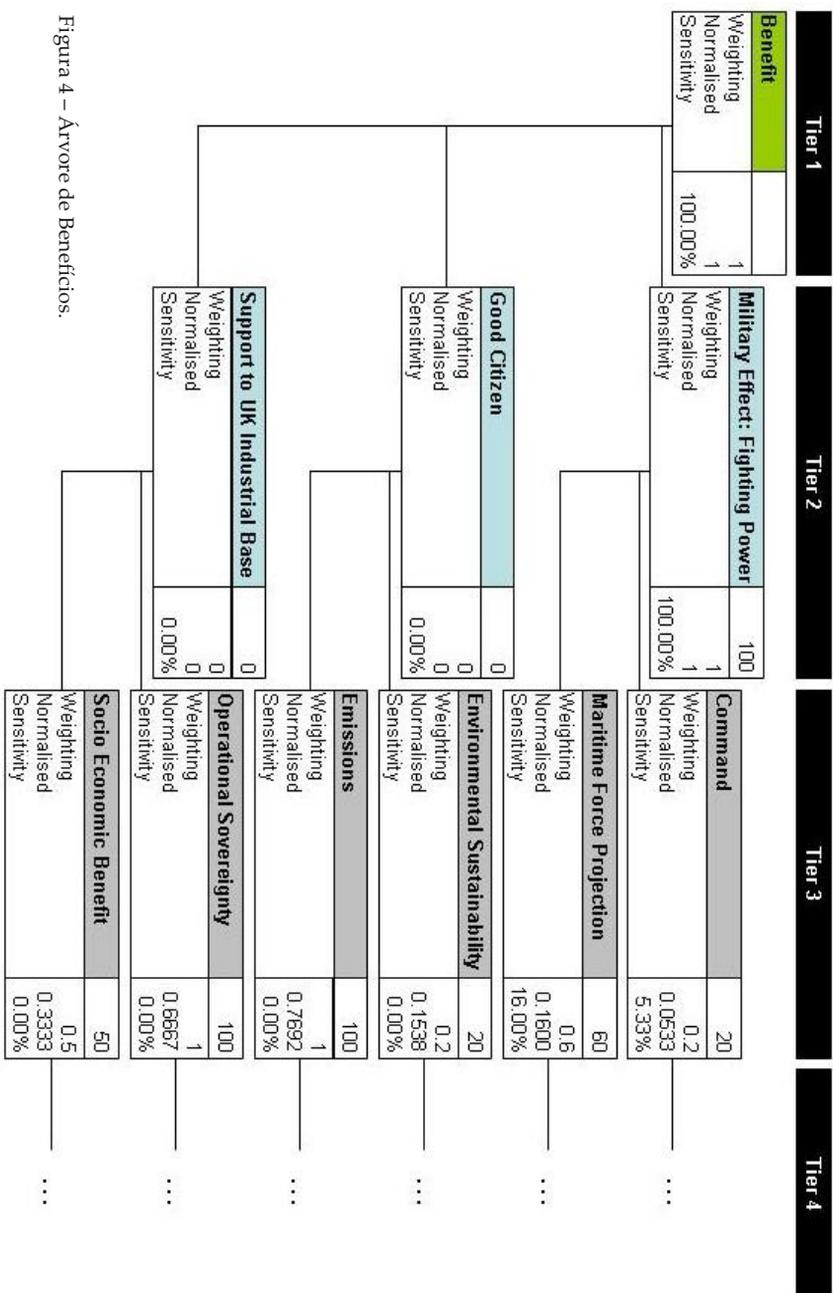


Figura 4 – Árvore de Benefícios.

Em um momento inicial, não há conexão direta entre os requisitos estabelecidos pelo usuário e os critérios contidos na Árvore de Benefícios. A intenção é forçar os interessados no projeto a definirem graus de importância relativos, ou “pesos”, para os diversos critérios.

No projeto das fragatas T26, os critérios da Árvore de Benefícios foram agrupados em três categorias principais:

— Efeito Militar: critérios relacionados com a capacidade de fornecer diferentes resultados operacionais, a fim de minimizar as próprias baixas e permitir a melhor combinação de soluções para fazer frente às ameaças previstas. Estão incluídos nessa categoria benefícios tais como “proteção do espectro eletromagnético”, “detecção de objetos na superfície” e “interoperabilidade com outras marinhas”;

— Cidadania: critérios que têm impacto na sociedade e no meio ambiente, incluindo o desenvolvimento sustentável. Incluem benefícios relacionados com a sustentabilidade ambiental, emissões de gases e ruídos oceânicos; e

— Apoio à Indústria do Reino Unido: critérios que têm impacto na sustentação da base industrial do RU, e na sua soberania na produção de itens de defesa.

Os critérios da Árvore de Benefícios serão ponderados para reproduzirem “o que” e “quanto” o usuário se preocupa com cada um deles. Tais ponderações são definidas por meio de ferramentas de análise operacional a fim de se minimizar a subjetividade envolvida na atribuição dos pesos para cada critério.

No projeto conduzido no RU, para atribuição de pesos foi empregado o método matemático denominado “Elucidação de Escolhas por Múltiplos Atributos” (*Multiple Attribute Choice Elucidation – MACE*), um tipo de Método Multicritério de Apoio à Decisão. O MACE é utilizado no âmbito do MoD-RU para a “aplicação de medidas objetivas para os méritos relativos de opções excludentes de aquisição” (RESEARCH AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, 2007, p. 4-10).

O MACE traduz questões-chave a partir dos requisitos para as opções a serem consideradas em itens lógicos conhecidos como critérios. Para cada critério, o MACE deriva um valor numérico. O resultado intermediário é uma hierarquia de critérios claramente definidos e mensuráveis, para apoio à avaliação (RESEARCH AND TECHNOLOGY ORGANIZATION, 2007, p. 4-10).

O MACE faz uso de preferências definidas pelos interessados, ou especialistas no assunto, e leva em consideração que tais preferências variarão de um tomador de decisão para o outro. Para tal, são empregados fatores de ponderação pré-definidos para cada critério constante da Árvore de Benefícios, estabelecidos no início do projeto e acordados entre as partes interessadas.

Os fatores de ponderação visam a minimizar os subjetivismos e, ao mesmo tempo, forçar uma comparação entre critérios, distinguindo-se quais ramos da Árvore de Benefícios exercem preponderância sobre os demais.

O estabelecimento de um método de mensuração dos benefícios associados a cada capacidade do navio, ou seja, a medida da importância relativa de cada uma das funcionalidades inseridas no Menu de Opções, é realizado por meio do mapeamento entre as requisitos listados no Menu de Opções e os critérios da Árvore de Benefícios. Na verdade, cada medida de desempenho estabelecida no Menu é correlacionada a um ramo da Árvore; estes, por sua vez, possuem valores de benefícios associados. Dessa forma, os benefícios registrados na Árvore podem ser transportados para as capacidades do Menu de Opções.

Essa associação, por simples que pareça, segue uma metodologia complexa e envolve um grande esforço, contando com a participação das autoridades aprovadoras do projeto. Elas certificam-se de que o mapeamento leva em consideração, de forma apropriada, os requisitos do usuário, principalmente por ser uma atividade que possui certo nível de subjetividade; daí a importância de uma documentação estruturada de forma a suportar as decisões tomadas ao longo do processo. Caso contrário, o resultado final não contemplará adequadamente as expectativas do cliente.

Ao término dessa fase, todas as alternativas constantes do Menu de Opções possuirão um valor de benefício associado, que tanto dependerá da capacidade do navio ao qual se referem, quanto do valor relativo entre alternativas, calculado por meio das medidas de desempenho.

## CÁLCULO DE CUSTOS

O processo para escolha da configuração do navio requer o detalhamento dos custos de cada alternativa associada às diversas capacidades listadas no Menu de Opções, sendo necessário estabelecer

um relacionamento com a cadeia de potenciais fornecedores a fim de se obter estimativas de custos com certo grau de precisão. Essas estimativas incluem tanto os sistemas de plataforma quanto o sistema de combate.

No projeto das fragatas T26, as estimativas preliminares de custos são desenvolvidas com o uso de ferramentas computacionais da própria BAES, empregando bancos de dados de projetos anteriores. Isso permite aos projetistas entender quais sistemas e equipamentos têm maior probabilidade de impactar o projeto e, a partir daí, as informações sobre custos podem ser refinadas.

Detalhamentos das informações de custo são obtidos por meio de documentos encaminhados às empresas, denominados “solicitação para cotação” (*request for quotation* – RFQ). No RU, os RFQ tomam forma de complexos formulários padronizados, que incluem custos de aquisição, complexidade do treinamento requerido, custos de manutenção ao longo de toda a vida útil do sistema ou equipamento, estratégias para gerenciamento da obsolescência e custos associados com a baixa, que juntos compõem o custo de posse.

A estratégia de aquisição de cada projeto vai influenciar a quantidade de fornecedores que receberão os RFQ. Dependendo do sistema ou equipamento, a estratégia poderá explorar diferentes tipos de obtenção, tais quais:

- fornecedor único;
- fornecedor preferencial;
- competição plena;
- compras modulares; e
- separação entre a obtenção e integração de sistemas.

A análise das informações recebidas das empresas dependerá do grau de complexidade do projeto. No caso das T26 britânicas, os custos de cada equipamento ou sistema foram desmembrados em extensas planilhas, permitindo sua comparação item a item, e a partir daí a busca por informações mais detalhadas junto aos fornecedores. A determinação dos custos é essencial para a escolha da configuração do navio.

## ORDEM DE COMPRA

Para cada configuração completa do navio, obtida pela combinação das alternativas listadas no Menu de Opções, determina-se o custo total e o benefício total pela soma algébrica dos custos e benefícios individuais

de cada alternativa. Esses valores podem então ser transportados para um gráfico custo x benefício.

A complexidade do Menu de Opções, ou seja, a quantidade de alternativas associadas a cada capacidade do navio, pode levar a uma explosão combinatória de potenciais soluções completas, conforme ilustrado na Figura 5, elaborada com base em dados do projeto das T26 britânicas. Isso exigirá o uso de ferramentas para redução do número de soluções a serem consideradas no processo de determinação de configuração do meio.

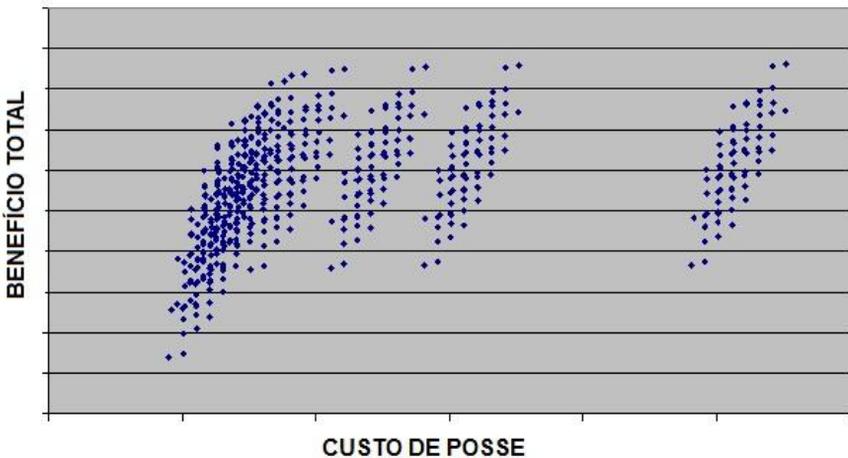


Figura 5 – Conjunto de configurações completas.

Inicialmente, devem ser aplicados dois importantes limitadores naturais ao espaço de negociação, o que reduzirá de forma considerável a quantidade de variáveis a serem analisadas:

— Orçamento – constitui-se um limitador impositivo externo, e soluções que excedem de forma considerável o orçamento estabelecido devem ser desconsideradas. No entanto, aquelas soluções que residem no entorno do limite do orçamento não devem ser descartadas, pois ao longo do desenvolvimento do projeto novos patamares orçamentários podem ser estabelecidos. É importante, portanto, a definição de uma estimativa orçamentária, ainda nas fases preliminares do projeto; e

— Limite dos benefícios – nos gráficos de custo x benefício, observa-se regiões em que os custos das configurações completas aumentam sem o correspondente aumento dos benefícios associados. Configurações nessa região podem ser descartadas.

A combinação desses elementos conduz à análise de um conjunto universo reduzido de configurações completas, normalmente na região próxima ao limite orçamentário, conforme ilustrado na Figura 6. Na prática, os sistemas informatizados responsáveis pelos cálculos de custo e benefício costumam desprezar valores localizados em regiões afastadas do limite orçamentário, o que significa uma redução automática do número de opções consideradas.

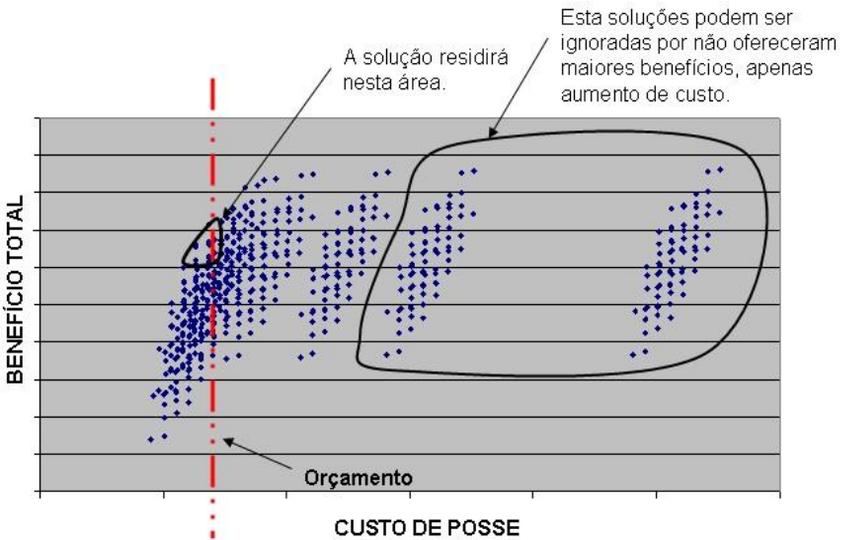


Figura 6 – Redução do espaço de negociação custo x benefício.

A partir dessa redução, pode-se empregar ferramentas computacionais com algoritmos relativamente simples para a localização das melhores configurações, com base na otimização de Pareto.

Ou seja, uma solução ótima [...] é aquela em que a redução no valor de uma, não implique em um aumento no valor de nenhuma das outras. Uma otimização de Pareto resulta em um conjunto de soluções que atendem ao critério de compromisso e que define a fronteira de Pareto (ou conjunto de Pareto). Qualquer uma delas poderá ser usada como a solução para o problema e caberá ao projetista escolher a que será implementada na prática (SOUSA, 2002, p. 31).

O conjunto de soluções que residem na fronteira de Pareto representam, em última instância, aquelas que serão de fato analisadas como possibilidades de implementação. É o produto final que o assessor apresenta para as autoridades decisoras, devendo portanto conter uma quantidade reduzida de opções. Cada solução completa deve estar claramente associada aos principais equipamentos e sistemas nela incluídos.

Normalmente, o decisor optará pela solução de maior benefício dentro do limite imposto pelo orçamento disponível. Variações no orçamento imporão a escolha de outras configurações, na sequência das soluções apresentadas, obedecendo então à denominada “Ordem de Compra”, ilustrada no gráfico da Figura 7.

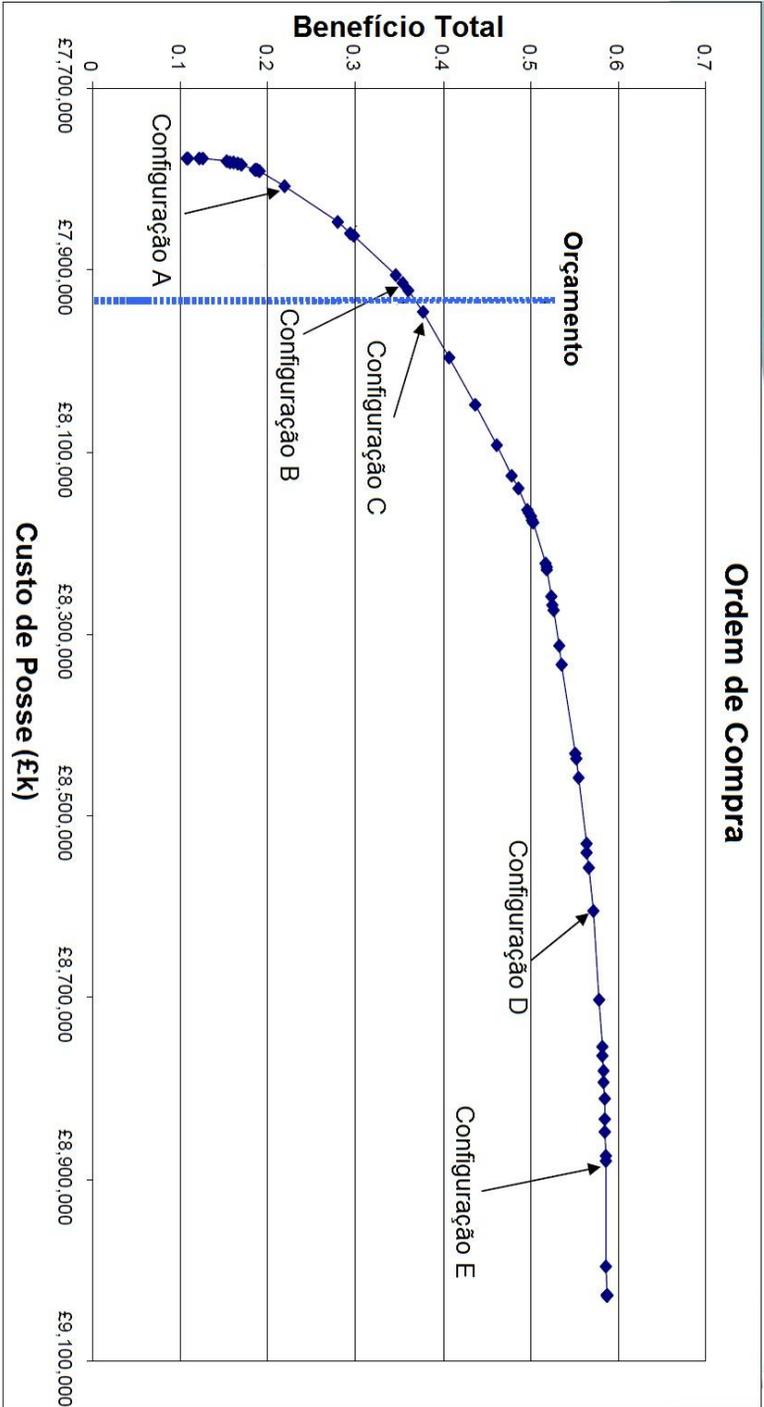


Figura 7 – Ordem de Compra.

A Ordem de Compra está sujeita a alterações subjetivas por parte das autoridades decisoras. Mesmo sendo obtida por meio de um processo bem definido, a prioridade entre as diversas soluções pode ser alterada em função de definições de caráter político-estratégico. De fato, isso ocorreu no caso do projeto britânico, com o entendimento posterior de que a implantação da *Mission Bay*<sup>7</sup> assumiu maior prioridade do que possuía no início do projeto.

A análise de custos e benefícios realizada no RU tem se mostrado de grande utilidade no processo de hierarquização das alternativas de configuração de um navio de guerra, não obstante o fato de que também possa ser utilizada para obtenção de outros meios, sistemas ou equipamentos. Seu emprego proporciona às autoridades decisoras informações precisas que traduzem as expectativas dos diversos atores envolvidos com o projeto, funcionando, ao mesmo tempo, como ferramenta de documentação de todo o processo, e também como eficiente forma de proporcionar transparência à sociedade, principalmente em função dos recursos financeiros envolvidos.

## EMPREGO NA MARINHA DO BRASIL

O processo adotado no RU para definição da configuração do navio pode ser adaptado para a realidade brasileira, respeitando-se as diferenças nos contextos dos dois países e nas respectivas estratégias de obtenção. Os mecanismos de análise adotados naquele país favorecem a elaboração de avaliações consistentes, e sua compreensão permite o desenvolvimento de variantes que podem ser aplicadas ao cenário brasileiro.

Especialmente em projetos como o PROSUPER, que prevê a construção, no Brasil, de navios de grande porte por estaleiro internacional em parceria com empresa brasileira (BRASIL, 2012), a metodologia britânica pode ser de grande utilidade para avaliação e comparação das propostas concorrentes. Tais propostas contemplam soluções completas, incluindo não apenas requisitos técnicos, mas também aspectos relacionados com transferência de tecnologia, apoio logístico integrado, nacionalização e acordos de compensação.

Dada essa complexidade, a análise comparativa entre propostas não é tarefa elementar, principalmente porque elas envolvem benefícios

---

7 Nas fragatas T26 britânicas, a *Mission Bay* é uma área do convés, a vante do hangar, destinada ao lançamento e recolhimento de botes e embarcações especiais.

indiretos para o país, tais como geração de empregos, desenvolvimento da indústria local, exportação para outros países etc., o que justifica o emprego de metodologia para a determinação de benefícios. Os custos detalhados de cada proposta devem ser apresentados pelos estaleiros.

Análises de benefícios demandam a clara definição de requisitos do usuário, que na MB correspondem aos Requisitos de Estado-Maior (REM), elaborados no âmbito do Estado-Maior da Armada (EMA), e aos Requisitos de Alto Nível do Sistema (RANS), estabelecidos pelo Setor Operativo.

Os REM abrangem, de uma forma geral, o conceito de emprego do navio, definidos pelos cenários de operações, o tipo de ameaça prevista de acordo com a visão estratégica da MB, e as tarefas que o meio deverá desempenhar, tanto em situações de paz como de conflito. Os REM também incluem condicionantes para o projeto, dentre as quais limitação dos custos associados e metas de nacionalização de sistemas e equipamentos (BRASIL, 2002). Os REM possuem características similares ao URD utilizado no RU.

Os RANS, por sua vez, contêm informações mais detalhadas a respeito do conceito de emprego do navio, descrito em termos de tarefas básicas a serem executadas, apresentando também características de desempenho associadas aos diversos sistemas de bordo, abrangendo tanto os sistemas de plataforma (requisitos de mobilidade, casco, propulsão etc.) quanto os sistema de combate e navegação (sensores, comunicações, armamento etc.).

REM e RANS constituem-se como fontes primárias para a definição de critérios usados para cálculo de benefícios. Esses critérios devem mensurar o grau de importância de cada aspecto do meio, sem entrar no mérito das soluções técnicas que possam ser adotadas no decorrer do projeto, o que poderia ser realizado por meio de estrutura similar à Árvore de Benefícios empregada na metodologia britânica. Isso permitiria a conjugação, em um mesmo local, das preocupações de nível tático (guerra acima d'água, guerra antissubmarino etc.), elaboradas pelo Setor Operativo, com os aspectos de nível estratégico apresentados pelo EMA. Ao mesmo tempo, a Árvore de Benefícios permite a incorporação de variáveis que, de certa forma, extrapolam o nível da MB, como, por exemplo, geração de emprego, nacionalização e geração de riquezas para o país.

Para isso, é importante que tanto REM quanto RANS mantenham o foco em aspectos de alto nível, sem entrar no mérito das soluções técnicas que devem ser adotadas. Na prática, os RANS costumam fornecer detalhes

referentes a determinadas áreas, como quantidade de armamentos, calibre de munições e quantidade e tipos de radares. Essas informações não devem ser consideradas na confecção de uma Árvore de Benefícios, que leva em conta aspectos de caráter mais genérico, tal como abordado anteriormente. Além do mais, esse detalhamento de informações reduz a quantidade de soluções técnicas a serem consideradas para o atendimento das necessidades operativas estabelecidas. Como consequência, os estudos subsequentes realizados com base nos RANS tendem a possuir restrições que serão consideradas no decorrer de todo o processo de obtenção do navio.

Por ser uma estrutura genérica, a Árvore de Benefícios pode ser construída com base nos mesmos princípios adotados na metodologia britânica, mesmo no caso de obtenções com características significativamente diferentes, como por exemplo, a construção das fragatas T26 (estaleiro e indústria nacionais) e os navios do PROSUPER (estaleiro e indústria estrangeiros, preocupações com nacionalização e *offset*). Também para obtenções de navios de menor porte, seja por aquisição no exterior ou por construção em estaleiro nacional, a confecção de uma Árvore de Benefícios proporcionaria aos interessados uma visão clara das prioridades e preferências, servindo ao mesmo tempo como instrumento interno para orientação das atividades dos diversos setores envolvidas, como também como ferramenta de transparência para a sociedade em geral.

Por sua vez, a construção de um Menu de Opções, dentro dos conceitos empregados no RU, exigiria sua adaptação em função das características específicas de cada processo de obtenção. Quando se tratar de concorrência entre projetos existentes, o Menu de Opções poderia abrigar nas suas colunas cada proposta individual recebida, e nesse caso as configurações completas do navio seriam obtidas por linhas verticais, com o benefício total correspondendo à soma algébrica dos benefícios associados a cada requisito. Para projetos nacionais, que envolvam a obtenção de equipamentos e sistemas em diferentes fornecedores, o Menu de Opções pode ser construído tal como ocorre no RU. A definição dos requisitos relevantes a serem considerados no Menu de Opções dependerá de cada projeto, e das prioridades percebidas pelos interessados.

Conforme abordado anteriormente, a ligação entre o Menu de Opções e a Árvore de Benefícios é realizada por meio de medidas de desempenho que permitem quantificar o benefício associado a cada alternativa de implementação. No caso de avaliação de propostas concorrentes, as medidas de desempenho permitiriam a comparação

direta entre os requisitos presentes no Menu de Opções, de acordo com os pesos definidos na Árvore de Benefícios.

O desenvolvimento de medidas de desempenho demandaria a atuação de diversos setores técnicos da MB, pois requer essencialmente a construção de funções para avaliação das alternativas de soluções, levando em consideração tanto as preferências do Setor Operativo quanto aquelas de caráter estratégico para o país, expressas na forma de pesos na Árvore de Benefícios. Essas funções, na sua maioria, seriam elaboradas com base em modelos matemáticos oriundos da área de Pesquisa Operacional, como de fato já vem ocorrendo, com a atuação direta do Centro de Análises de Sistemas Navais (CENTRO DE ANÁLISES DE SISTEMAS NAVAIS, 2012).

Isso significaria antecipar o início do processo de Avaliação Operacional, transferindo-o da fase Preliminar para a fase de Concepção do projeto. Atualmente, está previsto que apenas “após se tornar concreto o conhecimento das definições dos sistemas do navio a ser obtido, o CASNAV iniciará o planejamento da Avaliação Operacional” (BRASIL, 2002, pág 1-6). Nesse caso, a Avaliação Operacional seria utilizada como ferramenta para a definição dos sistemas e equipamentos, e não como resultado disso.

Para adoção de uma metodologia similar à empregada no RU, torna-se necessário o estabelecimento de um canal entre os vários setores da MB envolvidos com o projeto. Esse canal deve comportar interações permanentes e de caráter dinâmico, e não apenas o envio e recebimento de documentações. Isso de fato já se encontra previsto nas normas em vigor: “As fases de Concepção e Preliminar possuem caráter fortemente regenerativo, exigindo, conseqüentemente, constante interação entre o Setor Operativo e o Setor do Material” (BRASIL, 2002, p. 1-4). Para isso, o início de um projeto deve estar associado à criação de uma estrutura capaz de abrigar componentes dos Setores Operativo e Técnico, ficando essa estrutura responsável pela aplicação da metodologia adotada.

A experiência britânica mostra que a implantação de uma metodologia de análise nesses moldes demanda um grande esforço inicial para a elaboração e adaptação dos procedimentos ao problema específico em estudo (construção de grandes navios, obtenção por licitação etc.). Além disso, no projeto das fragatas T26, o RU levou cerca de um ano apenas para executar a metodologia definida, em atividades conduzidas pela iniciativa privada, de acordo com o modelo de terceirização adotado por aquele país.

Ressalta-se que, no caso do Brasil, a inexistência nos últimos anos de projetos de grande vulto na área da construção naval militar representa um fator adicional de dificuldade, levando em consideração que o conhecimento acumulado desempenha importante papel na aplicação de qualquer metodologia, em especial para análise de configurações de navios complexos.

A apresentação das alternativas hierarquizadas para o CM, conforme previsto nas Normas para Logística de Material (BRASIL, 2002), pode seguir o modelo da Ordem de Compra apresentada anteriormente na Figura 7. No caso de aquisições envolvendo propostas concorrentes, como o PROSUPER, cada ponto da curva corresponderá a uma proposta diferente. Essa avaliação, aliada às informações a respeito do orçamento e, principalmente, aos aspectos político-estratégicos, passam a constituir os elementos necessários para a tomada final de decisão.

## CONCLUSÃO

Como parte do processo de obtenção de um meio naval, as normas de logística em vigor na Marinha do Brasil preveem a realização de estudos técnicos para fornecer, às autoridades decisoras, subsídios que permitam a escolha da configuração mais adequada do meio. Esses estudos, que são realizados ainda nas fases iniciais do processo, devem apresentar as alternativas de configuração do navio na forma de uma lista hierarquizada, ou seja, em ordem de prioridade. Para tal, é necessária a realização de análise minuciosa das várias características associadas ao navio, levando em consideração aspectos de nível estratégico e de nível técnico. O próprio conceito de “hierarquização” é abrangente e muitas vezes subjetivo, demandando o entendimento das vantagens e desvantagens associadas com cada possível opção, o que torna a ordenação de alternativas uma tarefa complexa. A realização dessa atividade requer, portanto, o uso de ferramentas de auxílio à decisão que possam orientar a condução do processo e propiciar informações de melhor qualidade.

Nos últimos anos, o Reino Unido adotou, para seus projetos de navios de guerra, uma metodologia para determinação da configuração baseada na análise de custos e benefícios. As prioridades do projeto são definidas a partir dos requisitos fornecidos pelos usuários, e empregadas para mensuração dos benefícios associados aos aspectos mais relevantes do projeto, por meio do uso de técnicas matemáticas. Os custos são obtidos de

forma padronizada junto aos fornecedores, e abrangem, além da aquisição dos sistemas e equipamentos, os gastos previstos com o treinamento e com a manutenção. Essa metodologia permite a análise de informações abrangentes que normalmente extrapolam as características técnicas do navio, incluindo aspectos relacionados com benefícios indiretos gerados para a nação.

A aplicação da metodologia britânica no contexto brasileiro é viável, e requer poucas adaptações, mesmo levando em consideração os diferentes modelos de obtenção de meios navais adotados nos dois países. A terceirização de grande parte das atividades dos projetos de defesa no Reino Unido exerce forte influência no modo como o processo é conduzido naquele país; no caso brasileiro, o papel preponderante na condução das análises técnicas para determinação da configuração do meio é desempenhado pela Marinha do Brasil, que deverá constituir um grupo com participantes dos setores técnicos e operativos, interagindo de forma constante e dinâmica durante todo o processo.

Para o desenvolvimento de um sistema de apoio à decisão para escolha da configuração do navio, é necessário o emprego de ferramentas da Avaliação Operacional já nas fases preliminares do projeto, e não apenas após a definição das características do meio.

O emprego de metodologia para hierarquização de alternativas de configuração de meios navais baseada em análises de custos e benefícios proporcionará o aumento da qualidade dos processos adotados na Marinha do Brasil. Especialmente no caso dos importantes projetos de obtenção que se encontram em andamento, tal metodologia garantirá a transparência de informações para todos os interessados e permitirá a apresentação, de forma clara e concisa, das alternativas de configuração do meio para escolha por parte das autoridades decisoras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA-420 - normas para logística de material*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *EMA-400: manual de logística da Marinha*. Brasília, 2003.

BRASIL. Comandante da Marinha. *Mensagem de Fim de Ano*. [Brasília, DF], 2012. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/hotsites/msg\\_fimdeano\\_cm/2012/msg\\_cm/msg\\_cm.pdf](http://www.mar.mil.br/hotsites/msg_fimdeano_cm/2012/msg_cm/msg_cm.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2013.

CENTRO DE ANÁLISES DE SISTEMAS NAVAIS – CASNAV. *Notícias*. 2012. Disponível em: <<https://www.casnav.mar.mil.br/s/?q=node/25>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (Brasil). *Orientações de estruturação de Citações e Referências em Trabalhos Acadêmicos da EGN*. Rio de Janeiro, 2013.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual de normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

RESEARCH AND TECHNOLOGY ORGANISATION – RTO. *Methods and Models for Life Cycle Costing: Final Report of Task Group SAS-054*. 2007. Disponível em: <[http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-SAS-054//\\$\\$TR-SAS-054-ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-SAS-054//$$TR-SAS-054-ALL.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SOUSA, Fabiano Luis de. *Otimização extrema generalizada: um novo algoritmo Estocástico para o projeto ótimo*. 2002. 142f. Tese (Doutorado em Computação Aplicada) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. São José dos Campos, 2002.

Recebido em: 22/10/2014

Aceito em: 10/04/2015

# **O NOVO PARADIGMA DE COMANDO E CONTROLE NAS OPERAÇÕES CONJUNTAS: Um desafio à implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)**

Roger Pinesso da Silva <sup>1</sup>

## **RESUMO**

A era da informação, em que vivemos, permite que enormes massas de dados sejam disponibilizadas, dificultando o trabalho dos decisores e suas equipes. Hoje, temos as Operações de informação que podem manipular as atitudes de amigos e oponentes. Os conceitos de Guerra Centrada em Redes favorecem a tomada de consciência da situação em localidades remotas com informações oportunas, precisas e relevantes. Informações essas, que

---

1 Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: pinesso@egn.mar.mil.br, endereço: Escola de Guerra Naval, Avenida Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP: 22.290-240. Instrutor de Planejamento Militar e Comando e Controle da Escola de Guerra Naval e, atualmente, Encarregado da Área de Estudos I – Operações Navais e Jogos de Guerra.

filtradas e avaliadas por pessoal treinado, são empregadas em indicadores de desempenho, os quais condicionam a condução de operações militares. Além disso, há a ameaça da Guerra Cibernética que pode interromper, confundir ou mesmo furtrar o fluxo de informações indispensável ao Comando e Controle (C2). Outra questão atual é a necessária garantia de C2 ágil tanto para a vigilância quanto para a aplicação da força. Tudo isso aponta para soluções de C2 passíveis de emprego prático no SisGAAz, um dos desafios fundamentais da Marinha do Brasil.

**Palavras-chave:** Informação. Redes. Operações. Comando. Controle.

## **THE NEW PARADIGM OF COMMAND AND CONTROL IN JOINT OPERATIONS: a challenge to the implementation of the Blue Amazon Management System (SisGAAz)**

### **ABSTRACT**

The information age, in which we live, allows huge amounts of available data, hampering the work of decision makers and their teams. Today, we have the information operations that can manipulate the attitudes of friends and opponents. The Network Centric Warfare concepts favor awareness of the situation in remote locations with timely, accurate and relevant information. Such information filtered and evaluated by trained personnel is employed on performance indicators, which determine the conduct of military operations. In addition, there is the threat of Cyber War, which can break, confuse or even steal the flow of vital information to the Command and Control (C2). Another current issue is the necessary guarantee of agile C2 for surveillance,

as well as for force employment. All this points out to practical C2 solutions employment in SisGAAz, one of Brazilian Navy key challenges.

**Keywords:** Information. Networks. Operations. Command. Control.

## INTRODUÇÃO

O Comando e Controle (C2) aplica-se naturalmente às atividades militares. Comandar e Controlar são atividades do cotidiano dos líderes, seja na paz ou no conflito. Eles buscam garantir que seus subordinados assumam atitudes e tomem ações necessárias ao cumprimento da missão recebida. Pode-se fazer uma analogia entre C2 e o sistema nervoso humano. O cérebro corresponde ao Comandante e seu Estado-maior; os nervos às redes; os sentidos aos sensores; e os músculos dos membros às tropas, blindados, aeronaves, navios e comunicação social no âmbito de uma força conjunta. Há um ciclo de informações que vai dos sentidos e músculos ao cérebro e retornam do cérebro aos músculos e sentidos para gerar movimento. Esse mesmo ciclo se verifica entre o Comandante e seus comandados para gerar ações nas operações e campanhas.

A exemplo do sistema nervoso, a complexidade do C2 nas campanhas militares da atualidade é grande:

Imagine-se numa posição comparável à encarada pelo General Norman Schwarzkopf na Guerra contra o Iraque. Você está no comando e é responsável pelas forças de coalizão de dezoito ou mais nações que enfrentam as forças de Saddam Hussein. Aquelas forças falam diferentes línguas, lutam com diferentes armamentos e táticas, e em alguns casos guardam mútuas e antigas inimizades (COAKLEY, 1991, p. 3).

Tal emaranhado de forças multinacionais é uma realidade, seja em conflitos abertos, seja em operações de paz sob a égide da ONU, como são os casos da MINUSTAH no Haiti e da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL-FTM no Líbano, em que o Brasil atua como nação-líder.

Mas, o desafio do C2 vai além das dificuldades de condução de uma força multinacional. Vivemos na era da informação, em que a facilidade de comunicação faz com que uma enorme massa de dados seja disponibilizada a muitos, o que aumenta bastante o trabalho dos decisores

perante o andamento das operações e a mídia. Operações de Informação<sup>2</sup> manipulam as atitudes de amigos e oponentes em favor de interesses específicos. As redes de dados permitem a tomada de consciência da situação em localidades remotas, de maneira compartilhada e simultânea, de modo a incrementar a oportunidade, a precisão e a relevância das informações disponibilizadas aos meios e aos decisores. Essas informações, filtradas e avaliadas por pessoal treinado, são empregadas em indicadores de desempenho que condicionam a condução de campanhas e grandes operações. Além disso, há a ameaça da Guerra Cibernética que pode interromper, confundir ou furtrar o fluxo de informações indispensável e, até mesmo, causar danos materiais às nossas infraestruturas de C2. Outra questão é a necessária garantia de C2 suficientemente ágil e adaptado tanto para a vigilância quanto para a aplicação da força.

Este artigo se propõe a analisar tais aspectos do atual paradigma de C2 no nível operacional e, com base neles, apresentar soluções de C2 passíveis de emprego prático no Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), um dos desafios fundamentais da Marinha do Brasil.

## A ERA DA INFORMAÇÃO E O COMANDO E CONTROLE

A Era Industrial acabou e o mundo entrou na Era da Informação. A diferença entre o vencedor e o derrotado não se faz mais pela capacidade de produzir meios em linhas de montagem, mas sim pela superioridade de informação.

A tecnologia da informação é o DNA da Era da Informação – o bloco de construção fundamental dos competidores dominantes (ALBERTS, GARSTKA; STEIN 2005, p. 15).

Com o advento da tecnologia da informação (TI), a massa de dados dos problemas são processadas por equipes, que trabalham sobre sistemas e redes, de modo a disponibilizar soluções ótimas ao decisor. O que conta atualmente é a Superioridade de Informação que permite o C2 ser mais eficiente e capaz de fazer aplicar o fator força no local, momento e intensidade adequados.

---

2 A definição de Operação de Informação é apresentada na página 5 deste artigo.

Nos navios de nossa marinha, as informações decorrentes do esclarecimento são concentradas e avaliadas nos Centros de Operações de Combate (COC). Tais informações são obtidas por intermédio do emprego de sensores, aeronaves orgânicas, linhas de comunicações, link de dados, rede de computadores e monitores. A partir da avaliação dessas informações pela equipe do COC, o Comandante do navio busca tomar a melhor decisão em ações reais e em exercícios.

Mas o desafio de C2 é considerável, há que se decidir em meio de uma quantidade significativa de informações que os sistemas disponibilizam. Algumas vezes é preciso decidir em curtíssimo espaço de tempo, como nos casos dos navios norte-americanos USS Stark<sup>3</sup> e USS Vincennes<sup>4</sup> que obtiveram a detecção de aeronave fechando ameaçadoramente no Golfo Pérsico na década de 1980. O descrédito na possibilidade de ataque, a partir dos dados disponíveis, possibilitou que o Stark fosse atingido por dois mísseis Exocet lançados por um caça Iraquiano. Já o Vincennes acabou derrubando um voo comercial inocente. Em outras palavras, as informações prestadas devem ser relevantes, corretas e passadas a tempo de permitir a reação.

Nós podemos observar que informação tem as dimensões de relevância, acurácia e oportunidade. Por isso um limite superior no domínio da informação é atingido quando a relevância, precisão e oportunidade chegam a cem por cento (ALBERTS; GARSTKA; STEIN, 2005, p. 15).

Certamente, nos casos do Vincennes e do Stark tais parâmetros não atingiram cem por cento. São curiosos os fatos de o Stark não ter derrubado a aeronave inimiga e ter tido seu navio avariado, e de o Vincennes ter feito o contrário e também ter se dado mal, abatendo uma aeronave cheia de inocentes. Mas, ambos os Comandantes dos navios não tinham a totalidade das informações corretas. Um competidor dominante tem Superioridade de Informação quando os parâmetros de

---

3 USA. Cruiser-Destroyer Group Two. Formal Investigation into the Circumstances surrounding the Attack on the USS Stark (FFG31) on may 1987, 1<sup>o</sup>987, p. 2. Disponível em: <[www.dod.gov/pubs/foi/operation\\_and\\_plans/USS\\_Liberty\\_Pueblo\\_Stark/65rev.pdf](http://www.dod.gov/pubs/foi/operation_and_plans/USS_Liberty_Pueblo_Stark/65rev.pdf)>. Acesso em: 26 Nov. 2014.

4 BUTTERFIELD, Iran Falls Short in Drive at U.N. to Condemn U.S. in Airbus case. The New York Times. 15 jul. 1988. Disponível em <[www.nytimes.com/1988/07/15/world/iran-falls-short-in-drive-at-un-to-condemn-us-in-airbus-case.html](http://www.nytimes.com/1988/07/15/world/iran-falls-short-in-drive-at-un-to-condemn-us-in-airbus-case.html)>. Acesso em: 27 nov. 2014.

relevância, precisão e oportunidade das informações são superiores aos mesmos parâmetros do oponente, ou seja, quando estão mais próximos a cem por cento.

Além de resolver sua situação tática e atender ordens superiores, o Comandante do navio deve filtrar e transmitir o que é importante para o comando superior. O Comandante da Força-Tarefa, por sua vez, faz o mesmo. Desse modo, as informações chegam ao Nível Operacional, o qual tem o mesmo trabalho para que o Nível Estratégico fique a par do que lhe interessa e, então, possa assessorar o Nível Político. De fato, algumas ações do Nível Tático têm repercussões políticas. Prova disso foi o acompanhamento do Presidente dos EUA às ações do grupo de forças especiais da marinha norte-americana, os Navy Seals, que eliminaram Osama Bin Laden em 2011<sup>5</sup>.

Nossa marinha tem o desafio de realmente inserir-se na Era da Informação. É importante que ela seja um competidor dominante e que busque a Superioridade de Informação mediante um C2 eficiente e eficaz.

Outra novidade da Era da Informação são as Operações de Informação abordadas a seguir.

## OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO

A realidade da Era da Informação influencia o modo de planejar e conduzir as campanhas militares. De fato, as Operações de Informação são parte importante desse contexto. Num mundo globalizado, as redes e os meios de informação alcançam praticamente a todos. Até mesmo aldeias remotas e isoladas podem ser integradas à rede mundial de informação com alguns equipamentos portáteis. Forças armadas regulares, guerrilheiros, extremistas, terroristas, piratas, populações e vilarejos podem ser alvos de informações intencionalmente disseminadas que visam manipular seus comportamentos.

A importância das Operações de Informação pode ser constatada na definição do Manual Conjunto de Operações de Informação dos EUA.

---

5 G1. EUA anunciam a morte do terrorista Osama bin Laden no Paquistão. 02 Mai. 2011. Disponível em < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/obama-confirma-morte-de-osama-bin-laden.html>>. Acesso em 02 Dez. 2014.

O emprego integrado, durante operações militares, de capacidades relacionadas às informações em harmonia com outras linhas de operação, para influenciar, romper, corromper, ou usurpar o processo de tomada de decisões de adversários e de potenciais adversários, enquanto protege o nosso próprio processo (USA, 2011, p. GL-3).

Além de poder ser aplicada contra uma vasta gama de públicos-alvo, as Operações de Informação podem atuar sobre o C2. Os segredos mais importantes, as verdadeiras intenções do comando podem ser protegidos pelas Operações de Informação. Tais operações ainda podem extrair informações valiosas do oponente, atribuir o ônus de agressor ao inimigo e iludi-lo de modo a consolidar uma situação vantajosa às nossas forças.

Um exemplo de dissimulação, que se constituiu em Operação de Informação bem-sucedida, foi a imobilização da Guarda Republicana de Saddam Russein<sup>6</sup> por meio de uma Demonstração Anfíbia realizada pelas forças de Coalizão na Primeira Guerra do Golfo. Na ocasião, a simples movimentação da Força-Tarefa Anfíbia em direção à costa foi suficiente para fixar a Guarda Republicana num local distante dos reais objetivos operacionais da Coalizão, facilitando sobremaneira a campanha como um todo.

Fica claro que as Operações de Informação são ferramentas ao planejamento e execução de campanhas. É evidente que tais operações nem sempre dependem de sofisticados recursos de TI. Movimentação de forças, notícias de jornal, panfletos, boatos, transmissões de rádio simuladas são alguns exemplos.

O anexo de Operações de Informação de nossa Doutrina de Operações Conjuntas prevê o emprego da Comunicação Social, das Operações Psicológicas, da Defesa Cibernética, da Guerra Eletrônica, do Despistamento, da Segurança da Informação e da destruição física do sistema de C2 do oponente (Doutrina de Operações Conjuntas, 2011, p. 179).

As Operações de Informação já constam da Doutrina Básica da Marinha<sup>7</sup>. O domínio continuado da TI, envolvida nas redes mais

---

6 JUNOR, Walter Félix Cardoso. Desinformação - Manipulação e Engano. Varican. Florianópolis, 2 Set. 2000. Disponível em < [http://www.varican.xpg.com.br/varican/Seguranca/desin\\_maneng.HTM](http://www.varican.xpg.com.br/varican/Seguranca/desin_maneng.HTM) > Acesso em: 02 dez. 2014.

7 BRASIL. Estado maior da Armada. EMA-305: Doutrina Básica da Marinha (DBM) 2ª revisão. Brasília, 2014. p. A-18.

sofisticadas, é um grande desafio. Mas, talvez seja ainda mais importante saber aplicar as Operações de Informação com perspicácia e criatividade, de modo a contribuir para o atingimento do estado final desejado numa campanha, objeto do planejamento operacional.

A ideia de informação nos remete às redes, que atualmente se aplicam ao conceito de Guerra Centrada em redes, doravante abordado.

## **GUERRA CENTRADA EM REDES (GCR)**

Com o advento da Era da Informação, a Guerra, antes vislumbrada como centrada em plataformas, tais como blindados, navios e aeronaves, passou a ter a possibilidade de ser encarada como centrada em redes de informação. Assim, como a internet permitiu ligar os computadores pessoais em uma extensa rede, a troca de dados por meio de links entre plataformas de combate amplia o alcance e a capacidade de combate de uma força.

GCR é um conceito de superioridade de informação para operações que gera incrementado poder de combate por colocar em rede sensores, decisores e disparadores para obter compartilhada consciência situacional, aumentada velocidade de comando, maior tempo de operações, maior letalidade, incrementada sobrevivência e um grau de sincronização. Em essência, GCR traduz superioridade de informação em poder de combate por ligar efetivamente entidades reconhecíveis no espaço de batalha (ALBERTS, GARSTKA; STEIN, 2005, p. 2).

Equipamentos de troca automática de dados (os conhecidos links de dados), rádios e procedimentos padronizados de comunicações permitem o estabelecimento de uma verdadeira rede de informações entre plataformas e decisores, todos entre si. Dentre os oponentes, terá vantagem aquele que obtiver superioridade de informações a partir de sua rede. Tal superioridade de informações constitui-se da avaliação de dados mais precisos, oportunos e relevantes.

Na Batalha da Inglaterra, durante a Segunda Guerra Mundial, caças britânicos foram direcionados contra os bombardeiros alemães

pela rede de radares do sistema de defesa aérea da Royal Air Force (RAF)<sup>8</sup>, o que salvou o Reino Unido de uma invasão inimiga. Sem dúvida alguma, o poder de combate daqueles caças foi explorado ao máximo graças à troca de informações em rede e em tempo adequado. Hoje, o link de dados é uma realidade que disponibiliza a uma plataforma as informações de sensores de outras plataformas, constituindo a distribuição da consciência situacional, que também alimenta os centros de C2 dos Comandos superiores.

Quando plataformas atuam em rede, há um efeito sinérgico que amplia o alcance e a eficácia da força como um todo. A distribuição da consciência situacional de uma grande área pode se dar por intermédio das redes de links automáticos de dados e de uma variedade de outras redes constituídas por meio de rádios, telefones, fax, internet, canais via satélite e aeronaves. A fricção e o nevoeiro da guerra podem ser reduzidos por meio do emprego da GCR, pois uma maior quantidade de informação é disponibilizada e avaliada ao conjunto de decisores. Tal fato clareia a percepção da situação e evita inconvenientes. A incerteza é diminuída, o que faz com que o ciclo de observar, orientar, decidir e agir (OODA), característico do C2, seja mais rápido. Uma vez que o ciclo de C2 é mais rápido, a força leva vantagem contra o oponente.

Meios das forças armadas pelo mundo, assim como de nossa marinha, são dotados de equipamentos que permitem o emprego da GCR. Contudo, aeronaves e mensageiros podem servir de importante opção para a transmissão de mensagens, em que pese os avanços tecnológicos que permitem o estabelecimento de conexões extremamente rápidas e seguras, a exemplo dos satélites militares e comerciais e dos rádios de HF com varredura automática de frequência. Principalmente as aeronaves, graças às suas velocidades e capacidade de servir de ponte de comunicações, podem garantir comunicações confiáveis em ambientes monitorados pelo inimigo. Isso é especialmente relevante quando não dispomos de satélites próprios e estamos sujeitos à localização por meio de Estações radiogoniométricas inimigas. Satélites de terceiros podem servir de porta de entrada para a interceptação de nossas comunicações e o trabalho de quebra de nossas cifras automáticas, com o conseqüente conhecimento do conteúdo de nossas mensagens. Uma aeronave preparada pode vir a constituir um meio especial de comunicações prioritário.

---

8 UNITED KINGDOM. Royal Air Force. A Short History of Royal Air Force Chapter 3-The Second World War 1939-45, p.102. Disponível em: <[www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/E21d57c4\\_9913\\_5321\\_bb9830fdbb762b4e.pdf](http://www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/E21d57c4_9913_5321_bb9830fdbb762b4e.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2014.

O desafio é ampliar ao máximo o alcance das redes por meio de equipamentos e meios que permitam a troca de dados entre o maior número de forças que venham a atuar em conjunto.

Em seguida, analisaremos outro aspecto do paradigma de C2 atrelado à TI: a Guerra Cibernética.

## GUERRA CIBERNÉTICA

Outra novidade da Era da Informação é a Guerra Cibernética, que tem o potencial de interromper o ciclo de C2 mediante ações sobre os recursos de TI da infraestrutura dos centros de C2 e respectivas redes e terminais. Os modernos centros de C2 são constituídos de computadores em rede que recebem informações de fontes locais e remotas. Tratam-se de excelentes alvos à Guerra Cibernética por definição.

Guerra Cibernética é a não autorizada penetração por, ou em nome de, ou em apoio a um governo em computador ou rede de outra nação, ou qualquer outra atividade afetando um sistema computacional, no qual o propósito é incluir, alterar ou falsificar dado, ou causar a interrupção ou dano a um computador, ou dispositivo de rede, ou objetos que um computador controla (CLARKE; KNAKE, 2012, p. 151).

Há vários exemplos recentes de Guerra Cibernética, como os ataques à Estônia<sup>9</sup> em 2007 e à Geórgia<sup>10</sup> em 2008, assim como aquele direcionado às instalações nucleares do Irã, provavelmente com o “worm Stuxnet”<sup>11</sup> em 2010.

Pode-se imaginar o impacto sobre uma campanha no caso de um ataque cibernético que consiga interromper o fluxo de informações entre os níveis tático, operacional e estratégico. Ainda pior seria se tais informações fossem alteradas de modo a gerar situações favoráveis ao inimigo sem que ninguém percebesse.

---

9 TRAYNOR, Ian. Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia. *The Guardian*. Londres, 17 Mai. 2007. Disponível em: <[www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia](http://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia)>. Acesso em: 27 nov 2014.

10 HOLLIS, David. Cyber War Case Study: Georgia 2008. Disponível em: <<http://smalwarsjournal.com/blog/docs-temp/639-hollis.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

11 MACMILLAN, Robert. Was Stuxnet built to attack Iran's nuclear program? *Info-world*. 21 Set. 2010. Disponível em: <[www.infoworld.com/article/2626198/hacking/was-stuxnet-built-to-attack-iran-s-nuclear-program.html](http://www.infoworld.com/article/2626198/hacking/was-stuxnet-built-to-attack-iran-s-nuclear-program.html)>. Acesso em: 24 nov. 2014.

A ameaça pode ir além do comprometimento do fluxo de C2. Recentes sistemas controlados por computador podem ser avariados pela ação de vírus injetados maliciosamente. Tais vírus modificam os programas controladores, denominados códigos-fonte, das máquinas que estão sendo atacadas, de modo que obedecem instruções intrusas que provoquem determinado efeito pernicioso programado pelo inimigo. Armamentos, propulsores, centrais de energia são alguns exemplos de sistemas de meios táticos que podem ser danificados caso o código fonte dos respectivos sistemas de controle venham a ser corrompidos, a exemplo do que o Stuxnet fez com a central nuclear iraniana. E, obviamente, tal ameaça estende-se às infraestruturas de um Estado que sejam gerenciadas por computador.

Mas o que fazer para evitar um ataque cibernético? Sem dúvida alguma é um grande desafio, e nossa marinha insere-se nesse contexto. Adestramento sobre comportamentos seguros dos operadores e o uso de sistemas exclusivos e inéditos são os primeiros passos desde o tempo de paz. A atualização dos softwares e o reajuste da configuração dos sistemas são igualmente importantes.

Os sistemas mais seguros são aqueles que os “hackers” ainda não tiveram tempo de desvendar o código-fonte e alterá-lo de acordo com suas intenções adversas. Daí, o valor de dispor de uma equipe capaz de desenvolver sistemas inéditos e exclusivos, manter atualizados os softwares e reajustar configurações de rubs, switches e demais vulnerabilidades. Ou seja, na atualidade, a expertise em segurança da informação e o desenvolvimento de softwares próprios são de fundamental importância para a defesa das redes e centros de C2 e outros potenciais alvos cibernéticos.

Outro assunto atualíssimo na esfera do C2 são os indicadores empregados para medir o desempenho das forças numa campanha.

## INDICADORES

Hoje em dia, as campanhas militares têm grande visibilidade na mídia nacional e internacional. Esse fato gera pressões políticas e econômicas no sentido de que o esforço bélico seja otimizado. Espera-se que o número de baixas civis e militares seja mínimo, que não haja desperdício de recursos financeiros e materiais e que o estado final desejado seja rapidamente atingido.

O Comando do Teatro de Operações, por intermédio de seu Estado-Maior, define indicadores, durante o planejamento de uma

campanha, que servirão para o controle das fases e das operações planejadas. O próprio apoio da mídia em prol de nossa missão pode ser trabalhado em termos de indicadores.

O contínuo controle e avaliação das ações planejadas se fazem por meio de ferramentas denominadas indicadores, os quais constituem dados quantitativos ou qualitativos que permitem ao Estado-Maior Conjunto acompanhar o desenvolvimento das operações, comparando os resultados obtidos com o planejamento da campanha (BRASIL, 2011, p. 87).

Busca-se, por meio de indicadores, verificar se os efeitos desejados estão sendo atingidos e se as tarefas estão sendo executadas de maneira correta. Desse modo, procura-se manter o desenvolvimento da campanha dentro de parâmetros aceitáveis em termos militares. Hoje, tal aceitabilidade leva em consideração a repercussão política, econômica e social, uma vez que os meios de comunicação levam a toda parcela considerável das ocorrências nas operações. O simples fato de negar informações do ocorrido é motivo de matéria e discussões na mídia, que podem não ser do interesse do Comandante do Teatro de Operações.

Os indicadores referem-se a metas a serem atingidas, traduzidas em percentuais quantificáveis ou fatos qualitativos. Como indicador podemos exemplificar o seguinte: 95% dos navios mercantes que suspenderam do porto A devem chegar ao porto B. Outro exemplo: a cidade B deve estar abastecida de combustível para dois meses por meio de dois petroleiros.

Podem ser criados indicadores para acompanhamento do atingimento de pontos decisivos e de condições para mudança de fase da campanha. Esses últimos definem se a atitude geral das forças envolvidas pode ser mudada. Ou seja, são de importância capital para o controle da campanha. A verificação da destruição ou neutralização de alvos é fonte fundamental para a gerência dos indicadores. Hoje, os veículos aéreos não tripulados (VANT), ou aeronaves remotamente pilotadas (ARP), são ferramentas para missões de alto risco e levantamento da consciência situacional em profundidade, muitas vezes necessária ao levantamento dos parâmetros dos indicadores.

Mas os indicadores não devem ser encarados como os propósitos finais e imutáveis de cada fase. Não se trata de elementos de comando e sim de controle. É importante que os indicadores não se tornem metas a

serem atingidas cegamente, a exemplo do que ocorreu na Guerra do Vietnã, quando os corpos de combatentes inimigos mortos eram contados como indicador de desempenho<sup>12</sup>. O resultado de se buscar grosseiramente tal indicador foi uma carnificina que atrapalhava a obtenção do estado final desejado naquele conflito.

Hoje, existe uma doutrina conjunta nacional que versa sobre indicadores. Mas, permanece o desafio à Marinha do Brasil em desenvolvê-la e incorporá-la, pois trata-se de importante ferramenta de planejamento e controle.

## A AGILIDADE DE C2

O comandar e o controlar se fazem por meio de comunicações, e seus cinco tradicionais requisitos, quais sejam confiabilidade, segurança, rapidez, flexibilidade e integração, contam agora com um sexto integrante: a agilidade de C2. Trata-se de um novo conceito em que toda a estrutura de C2 deve ser pensada e modificada de acordo com a alteração significativa da situação ou mesmo da missão. Vai muito além da simples necessidade de se dispor de canais alternativos para a transmissão de mensagens.

A Teoria da Agilidade sustenta que abordagens de C2 diferem em três fundamentais formas:

- 1) como os direitos de decisão são alocados;
- 2) como as entidades interagem umas com as outras;
- 3) como a informação é distribuída (USA, 2014, p. 4).

A doutrina deve ser suficientemente flexível para que a estrutura de C2 sofra modificações de acordo com os desafios da situação. O quanto cada nível decisório será mais autônomo? Quais relações de comando serão estabelecidas? Como a rede de informações entre os decisores será irrigada? Todas essas são questões que devem ser solucionadas não somente pelo Estado-Maior do Comandante do Teatro de Operações, mas sim por cada direção de nível de condução da guerra.

Por exemplo, que autonomia será dada ao comandante de um submarino nuclear de ataque? Como irrigar esse submarino com informações e ordens? Muito provavelmente, decisões de impacto político estratégico deverão ser repassadas diretamente do nível político

---

12 DADDIS, Gregory A., 2009, p.iii.

para o tático. Isso aconteceu na Guerra das Malvinas em 1982, ocasião em que o Submarino britânico Conqueror Britânico afundou o Cruzador argentino General Belgrano em alto-mar após receber aprovação para tal da então Primeira-Ministra Margaret Thatcher<sup>13</sup>. A ação foi realizada fora da Zona de Exclusão estabelecida pelo Reino Unido e longe de qualquer ponto focal. Esse afundamento teve efeito dissuasório imediato, pois os navios argentinos deixaram a área de operações, voltando para sua base. Assim, comprovou-se a importância do submarino nuclear de ataque e do C2 ágil para a guerra no mar. Isso vale para a aplicação da força dentro e fora da Amazônia Azul, assim como para dissuasão de eventuais oponentes.

Será que a simples existência das três Forças Componentes Aérea, Naval e Terrestre resolverá sempre todos os tipos de conflitos que o Comandante do Teatro de Operações terá que encarar? Certamente não, segundo a Teoria da Agilidade de C2 apresentada pelo Programa de Pesquisa de C2 do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América<sup>14</sup>.

Opções como a Força Naval Componente Submarina e a Força Conjunta de Operações Especiais podem e devem ser pensadas para cenários específicos. Mas com os devidos cuidados. Não se deve ferir a unidade de esforços e o cumprimento da estratégia geral concebida. De nada adiantam mais Comandos Conjuntos se for perdido o foco para o cumprimento da missão.

Uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), como ocorre hoje na comunidade da Maré na cidade do Rio de Janeiro, demanda toda uma estrutura de C2 específica e adaptada. As operações naquele ambiente, e com os atores específicos, exigem a capacidade de unir esforços para o cumprimento da missão e o atingimento do estado final desejado, qual seja, a pacificação da comunidade.

No contexto da Agilidade de C2, é bem-vinda a atuação interagências, abrangendo a Força Nacional, a Receita Federal as Polícias Federal e Estaduais, o IBAMA, a Defesa Civil, a Imprensa e até mesmo empresas como a Petrobras. A Amazônia Azul é passível de questões que envolvam a defesa da Pátria, o tráfico ilícito, as catástrofes ambientais e até mesmo a pirataria.

---

13 THE PORTSMOUTH NEWS. Belgrano posed a real threat to fleet. Portsmouth, 2 Abr. 2007. Disponível em: <[www.portsmouth.co.uk/nostalgia/belgrano-posed-a-real-threat-to-fleet-1-1271951](http://www.portsmouth.co.uk/nostalgia/belgrano-posed-a-real-threat-to-fleet-1-1271951)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

14 USA, 2014, p. 4.

Qualquer que seja a campanha ou operação, há que se chamar atenção para que não sejam cometidos erros triviais como a concentração dos Centros de C2 em uma mesma localidade e a inexistência de Centros de C2 alternativos. Os Centros de C2 são alvos naturais para as forças inimigas que devem ser bem protegidos e planejados.

A atribuição de tarefas aos comandos subordinados deve seguir as doutrinas básicas das três forças. Mas, é fundamental para a devida condução da campanha que tais tarefas sejam expressas em termos de efeito desejado. Assim, definimos aos subordinados o que queremos sem tirar a liberdade de planejar e atuar de acordo com seu entendimento e possibilidades.

A coordenação das forças componentes deve ser feita por janelas de tempo ou por áreas de atuação de modo a evitar a interferência mútua e o fratricídio. Ainda no campo do controle, deve-se atentar para as rotas de navegação e as aerovias. É importante desviar rotas de forma a evitar mortes de inocentes. Relembra-se a derrubada da aeronave da Malasian Airlines na Ucrânia este ano<sup>15</sup>.

A expedição da Lista Integrada e Priorizada de Alvos (LIPA) a serem batidos pelas Forças Componentes deve procurar balancear a quantidade de alvos distribuída para cada Força. É de grande valia atribuir alvos em profundidade do espaço inimigo não somente à Força Aérea Componente, mas também às Operações Especiais e aos submarinos, as quais poderão assumir parte considerável do esforço. Isso vale principalmente para o caso em que a Força Aérea Componente não tiver uma comparação de poderes combatentes muito favorável.

Outro recurso fundamental é a emissão da Ordem Preparatória ao final da análise da missão. Tal diretiva permite ao Comando subordinado antecipar providências e fornecer subsídios ao Comando Operacional quanto às informações necessárias ao estabelecimento da exequibilidade de linhas de ação.

A estrutura de C2 estabelecida pode admitir sua própria mutação durante a evolução do conflito. Fases diferentes de uma campanha correspondem a cenários diferentes e, nem sempre, a mesma estrutura de C2 será a mais eficiente para cada situação. A capacidade de modificar os direitos de decisão, as relações de comando e a distribuição de informações

---

15 G1. Avião da Malaysia Airlines com 298 pessoas a bordo cai na Ucrânia. São Paulo, 17 Jul. 2014. Disponível em: <[g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/aviiao-da-malasia-com-295-bordo-cai-na-ucrania-diz-agencia.html](http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/aviiao-da-malasia-com-295-bordo-cai-na-ucrania-diz-agencia.html)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

constitui-se na própria Agilidade de C2, fundamental para o C2 do emprego da força na atualidade.

Uma vez analisados os principais aspectos do atual paradigma de C2, partimos agora para a apresentação de soluções de C2 para o SisGAAz com base no escrito até aqui.

## SOLUÇÕES DE C2 PARA O SisGAAz

A Marinha do Brasil vislumbrou o SisGAAz em consonância com a diretriz número dois da Estratégia Nacional de Defesa.

2. Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Esse triplo imperativo vale, com as adaptações cabíveis, para cada Força. Do trinômio resulta a definição das capacitações operacionais de cada uma das Forças (BRASIL, 2008, p. 11).

O SisGAAz cobrirá toda a Amazônia Azul<sup>16</sup> e inclusive áreas oceânicas, litorâneas e fluviais<sup>17</sup>. Em virtude do enorme espaço a ser monitorado, haverá a necessidade de grande esforço de comandar e controlar os meios e sistemas envolvidos.

Os conceitos de C2 apresentados neste trabalho são passíveis de aplicação nos esforços de organização e adaptação das Forças Armadas para a tarefa de vigiar a Amazônia Azul e as áreas oceânicas, litorâneas e fluviais a serem cobertas pelo sistema. O desenvolvimento e o emprego do SisGAAz podem e devem absorver os Sistemas de C2 no estado da arte da Era da Informação, as Operações de Informação, os conceitos e as aplicações da Guerra Centrada em Redes, os Recursos de Guerra Cibernética, o emprego de Indicadores e da Agilidade de C2. Embora não esgote o assunto, pode-se destacar a aplicabilidade das seguintes soluções de C2, a partir dos aspectos do atual paradigma de C2 (em itálico):

- Busca pela Superioridade de Informação: *Guerra centrada em Redes*;
- Adaptação da Estrutura de C2 de acordo com a situação: *Agilidade de C2*;
- Redes de informação: *Guerra Centrada em Redes*;
- Vigilância e comunicações por satélite autóctones: *Guerra Centrada em Redes*;

---

16 Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/hotsites/amz\\_azul/html/definicao.html](https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/hotsites/amz_azul/html/definicao.html)>. Acesso em: 4 dez. 2014.

17 JUNIOR, Francisco Antonio de Oliveira, 2013, p. 45.

- Rede de comunicações em HF: *Guerra Centrada em Redes*;
- Rede de estações radiogoniométricas de alta frequência: *Guerra Centrada em Redes*;
- Link de dados entre meios e centros de comando e controle: *Era da Informação*;
- Modernos centros de C2: *Era da Informação*;
- Sistemas computacionais com elevada capacidade: *Era da Informação*;
- Navios dotados de COC: *Era da Informação*;
- Aeronaves: *Guerra Centrada em Redes*;
- VANTs: *Indicadores*;
- Submarinos nucleares de ataque: *Agilidade de C2*;
- Equipes de defesa e de ataque cibernético: *Guerra Cibernética*;
- Equipes de operações especiais prontas: *Agilidade de C2*;
- Equipe de operações de informações: *Operações de Informação*;
- Indicadores confiáveis para a consciência situacional: *Indicadores*;
- Coordenação de forças componentes por áreas e janelas de tempo: *Agilidade de C2*;
- Controle das rotas marítimas e aéreas: *Agilidade de C2*;
- Atuação inter-agências: *Agilidade de C2*.

Com as aplicações dessas soluções certamente teríamos um SisGAAz mais eficiente.

A relevância dessas soluções aqui apresentadas decorre do fato de que o SisGAAz se constitui em uma questão de C2 fundamental para a Marinha do Brasil e para o país como um todo.

## CONCLUSÃO

A Era da Informação provocou a evolução do paradigma de C2, o que trouxe uma série de desafios à nossa Marinha para que ela se mantenha em condições de realizar suas tarefas.

A Marinha do Brasil deve buscar continuamente manter-se na crista da onda da Era da Informação, não se deixando superar por competidores. A solução não repousa em apenas comprar novos computadores e recursos de TI. A chave é ter a Superioridade de Informação mediante o C2 eficiente e eficaz.

A doutrina das Operações de Informação está em desenvolvimento e seu domínio passa pela aplicação da perspicácia e da criatividade sobre

a massa de dados disponível, de modo a moldar, a nosso favor, as atitudes de amigos e possíveis inimigos.

Existe o desafio de ampliar ao máximo o alcance dos conceitos da GCR por meio de equipamentos que permitam a efetiva interoperabilidade entre os centros de C2, os meios da força naval e das forças amigas.

Na atualidade, a expertise em segurança da informação e o desenvolvimento de softwares próprios são de fundamental importância para a defesa das redes e centros de C2. O adestramento sobre comportamentos seguros dos operadores e o uso de sistemas exclusivos e inéditos são bons caminhos para evitar ataques cibernéticos. Devem ser evitados o descuido de operadores e o emprego de sistemas, os quais os oponentes já tiveram tempo de descobrir como corromper.

O emprego de indicadores é uma importante ferramenta de planejamento e controle a ser empregada cuidadosamente nas grandes operações e campanhas que nossa marinha venha a participar.

A agilidade de C2 surge como novo requisito para a condução da aplicação da força. A doutrina deve atender questões como alocar direitos de direção, estabelecer relações e distribuir informação.

A aplicação de soluções da Era da Informação, de Operações de Informação, de Guerra Centrada em Redes, de Guerra Cibernética, de Indicadores e de Agilidade de C2 no desenvolvimento do SisGAz certamente o tornaria mais efetivo e o colocaria em sintonia com o atual paradigma de C2.

## REFERÊNCIAS

ALBERTS, David S.; GARSTKA, John J.; STEIN, Frederick P. *Network Centric Warfare: developing and leveraging information superiority*. Washington: CCRP Publication Series, 2005.

BUTTERFIELD, *Iran Falls Short in Drive at U.N. to Condemn U.S. in Airbus case*. The New York Times. 15 jul. 1988. Disponível em: <[www.nytimes.com/1988/07/15/world/iran-falls-short-in-drive-at-un-to-condemn-us-in-airbus-case.html](http://www.nytimes.com/1988/07/15/world/iran-falls-short-in-drive-at-un-to-condemn-us-in-airbus-case.html)>. Acesso em: 27 nov. 2014.

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

\_\_\_\_\_. *MD30-M-01, Doutrina de Operações Conjuntas, 1º Volume*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *MD31-M-03, Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle*. Brasília, 2014.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha, rev. 2*. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. *EMA-331: Manual de Planejamento Operativo da Marinha, Volume III, O Trabalho das Seções de Estado-Maior*. Brasília, 2006.

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. *Cyber War: the next threat to national security and what to do about it*. New York: Harper Collins Publishers, 2012.

COAKLEY, Thomas P. *Command and Control for War and Peace*. Washington: National Defence University Press, 1992.

DADDIS, Gregory A. *No sure victory: measuring U.S. Army Effectiveness and Progress in the Vietnam War*. 2009. 412 f. Dissertação – University of North Carolina at Chapel Hill, 2009.

MACMILLAN, Robert. Was Stuxnet built to attack Iran's nuclear program? *Infoworld*. 21 Set. 2010. Disponível em: < [www.infoworld.com/article/2626198/hacking/was-stuxnet-built-to-attack-iran-s-nuclear-program.html](http://www.infoworld.com/article/2626198/hacking/was-stuxnet-built-to-attack-iran-s-nuclear-program.html)>. Acesso em: 24 nov. 2014.

G1. *Avião da Malaysia Airlines com 298 pessoas a bordo cai na Ucrânia*. São Paulo, 17 Jul. 2014. Disponível em: < [g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/aviao-da-malasia-com-295-bordo-cai-na-ucrania-diz-agencia.html](http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/aviao-da-malasia-com-295-bordo-cai-na-ucrania-diz-agencia.html)>. Acesso em: 28 Nov. 2014.

G1. *EUA anunciam a morte do terrorista osama bin Laden no Paquistão*. 02 mai. 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/05/obama-confirma-morte-de-osama-bin-laden.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

HOLLIS, David. *Cyber War Case Study: Georgia 2008*. *Small Wars Journal*, 6 Jan., 2011. Disponível em: < <http://smallwarsjournal.com/blog/docs-temp/639-hollis.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

JUNIOR, Francisco Antonio de Oliveira. *As Perspectivas da Concepção Atual do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) para o Monitoramento e Controle das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)*. 2013. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Navais) – Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2013.

JUNIOR, Walter Félix Cardoso. *Desinformação - Manipulação e Engano*. Varican. Florianópolis, 2 Set. 2000. Disponível em: < [http://www.varican.xpg.com.br/varican/Seguranca/Desin\\_maneng.htm](http://www.varican.xpg.com.br/varican/Seguranca/Desin_maneng.htm) > Acesso em: 2 dez. 2014.

UNITED KINGDOM. Royal Air Force. *A Short History of Royal Air Force Chapter 3-The Second World War 1939-45*. Disponível em: < [www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/E21d57c499135321bb9830fdbb762b4e.pdf](http://www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/E21d57c499135321bb9830fdbb762b4e.pdf). Acesso em: 29 nov. 2014.

USA. Department of Defense. Cruiser-Destroyer Group Two. *Formal Investigation into the circumstances surrounding the attack on the USS Stark (FFG31) on 17 May 1987*. Disponível em: < [www.dod.gov/pubs/foi/operationandplans/USS\\_Liberty\\_Pueblo\\_Stark/65rev.pdf](http://www.dod.gov/pubs/foi/operationandplans/USS_Liberty_Pueblo_Stark/65rev.pdf). Acesso em: 26 nov. 2014.

USA. Department of Defense. *Joint Publication 3-0, Joint Operations*. Washington, 2011.

USA. Department of Defense. *Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning*. Washington, 2011.

USA. Department of Defense Command and Control Research Program. *C2 by design: A Handbook for Putting Command and Control Agility Theory Into Practice*. Washington, 2014.

USA. Department of the Navy. *NWP 5-01, Navy Planning*. Norfolk, 2013.

THE PORTSMOUTH NEWS. *Belgrano posed a real threat to fleet*. Portsmouth, 2 Abr. 2007. Disponível em: < [www.portsmouth.co.uk/nostalgia/belgrano-posed-a-real-threat-to-fleet-1-1271951](http://www.portsmouth.co.uk/nostalgia/belgrano-posed-a-real-threat-to-fleet-1-1271951)>. Acesso em: 28 nov. 2014.

TRAYNOR, Ian. *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*. The Guardian. Londres, 17 Mai. 2007. Disponível em: < [www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories.russia](http://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories.russia). Acesso em: 27 nov. 2014.

Recebido em: 17/10/2014

Aceito em: 10/04/2015

# POR UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES ENTRE A SEGURANÇA ENERGÉTICA E A DEFESA

Juliana Foguel<sup>1</sup>  
Ana Luiza Paiva<sup>2</sup>  
Sabrina Medeiros<sup>3</sup>

## RESUMO

Os eventos – políticos e econômicos – relacionados às duas crises do petróleo nos anos 70 colocaram em evidência a situação de vulnerabilidade em que os Estados importadores encontravam-se no que concerne ao fornecimento de energia. Ademais, tais episódios reforçam a ideia de que a disputa por combustíveis fósseis pode ser entendida como fonte de desentendimentos entre os principais atores das relações internacionais e, portanto, poderia ser considerada, por vezes, uma ameaça à Segurança Internacional. Desde então, diante de tal cenário, pode-se observar inúmeras iniciativas, tanto no âmbito doméstico, quanto no âmbito multilateral, em

---

1       Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História Comparada PPGHC/UFRJ. Email: albepaiva@gmail.com

2       Doutoranda PPGHC/UFRJ Email: jufoguel@gmail.com

3       Professora IADC/OAS; PPGEM/EGN e PPGHC/UFRJ. Email: sabrinamedeiros@yahoo.com

prol do desenvolvimento de políticas que sejam capazes de mitigar tais vulnerabilidades. De forma geral, do ponto de vista estatal, as políticas energéticas visam assegurar a segurança da demanda, para os países exportadores, e a segurança energética, para os países importadores, e do próprio sistema energético, configurando-se, um dos pilares da segurança nacional.

As discussões sobre o alargamento do conceito de segurança promovidas no contexto pós Guerra Fria trazem novos elementos às discussões tradicionais e, por conseguinte, levam a criação do conceito de Segurança Energética. Embora tal arcabouço venha ganhando espaço nos debates acadêmicos, no Brasil, poucos estudos lançam mão das definições teóricas/conceituais desenvolvidas por esta subárea de estudos. No entanto, julgamos que tal aporte teórico, quando associado às proposições da nova economia institucional (NEI), podem se configurar como uma ferramenta analítica para a compreensão dos limites da política energética e defesa em especial após a descoberta do pré-sal. Nas linhas que seguem, propomos apresentar os resultados de tal intento.

**Palavras-chave:** Segurança Energética; Segurança e Defesa; Pré-sal

## **A BRIEF ANALYSIS BETWEEN THE ENERGY SECURITY AND THE DEFENSE**

### **ABSTRACT**

The political and economic events related to the two oil crises in the 70s highlighted the energy supply vulnerability in which States were in. Moreover, such occasions reinforce the idea that competition for fossil fuels can be understood as a source of disagreements between the main actors of international relations and therefore could be considered sometimes a threat to international security. Since then, faced with such a scenario, one can

observe many initiatives, both in the domestically and in the multilateral level, for the development of policies that are able to mitigate these vulnerabilities. Overall, from the state point of view, the energy policies are aimed to ensure security of demand and security of the energy system, setting up one of the most important pillars of national security.

The discussions on the security concept of enlargement promoted in the post-Cold War context bring new elements to traditional discussions and, therefore, lead to the creation of energy security concept. Although this framework will gain space in academic debates, in Brazil, few studies lay hold of theoretical / conceptual definitions developed for this subfield of studies. However, we believe that such theoretical approach, when associated with the propositions of new institutional economics (NIE) can act as an analytical tool for understanding the limits of energy policy and defense especially after the discovery of pre-salt. In the following lines, we propose to present the results of such intent.

**Keywords:** Energy Security; Security and Defense; Pre-salt

## INTRODUÇÃO

O petróleo é o principal elemento da matriz energética mundial e, desde a Revolução Industrial, a necessidade de manter fluxo de energia de forma contínua tem integrado o rol das preocupações dos Estados, tornando-se inclusive aspecto crucial para a compreensão da divisão de poder nas arenas internacionais (KALICKI; GOLDWYN, 2005). Nesse sentido, o embargo do petróleo, em 1973, evidenciou aos países importadores as suas vulnerabilidades relativas as quaisquer alterações do comércio internacional do recurso no que concerne ao preço e a oferta do recurso. Desde 1974, almejando a manutenção da segurança energética e, por fim da própria segurança nacional, conforme procuraremos defender nas linhas que seguem, os membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OECD) propuseram a criação da Agência Internacional de Energia (AIE). Naquela ocasião, estes países eram os que mais consumiam petróleo e o gás natural produzidos no Oriente Médio e,

por isso, objetivavam a consolidação de políticas que pudessem reduzir as suas vulnerabilidades frente a qualquer alteração do fluxo energético. Atualmente, a organização vem realizando uma série de estudos conjuntos que visam a redução dos riscos que qualquer alteração sistêmica possa instaurar. Tais esforços não se limitam apenas às demandas tradicionais dos Estados-membros, a saber, garantir o fornecimento contínuo de energia, mas também passaram a atentar para o aumento do consumo dos países em desenvolvimento, tais como, Índia e China, para as questões ambientais e os aspectos relativos da manutenção do sistema de fornecimento. Assim como, o estímulo a pesquisas relativas as conjunturas do fornecimento, a eficiência energética, a questão ambiental.

Sob o escopo da AIE, foram criadas medidas de curto, médio e longo prazo que visavam à recuperação da segurança na matriz energética vigente, fundada na própria segurança nacional. As ações coletivas da Agência se orientam por meio da institucionalização de normativas, impulsionando, portanto, a cooperação e a redução dos custos de transação que possíveis alterações sistêmicas pudessem causar em seus membros. Desta forma, julga-se pertinente a utilização do arcabouço teórico proposto pela nova economia institucional (NEI) para o entendimento do papel representado por instituições da envergadura da AIE e da OPEP nas relações internacionais. Por se tratar de uma das pautas nacionais que fomentam, sobretudo, a própria segurança, as instituições e organizações assumem um importante papel para a redução dos custos de transação, aumento da reciprocidade e do *compliance* entre os atores, o que auxiliam na manutenção da segurança nacional e internacional.

A partir de 1985, ocorreu o contra-choque no mercado de petróleo que foi resultado tanto de medidas de curto prazo sancionadas pela AIE quanto em decorrência de uma crise econômica em escala mundial. Desde então, urge a necessidade dos Estados produtores, em especial, dos membros da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de promover políticas que tornem o sistema energético seguro e que continuem a promover a comercialização do petróleo e a sua parcela no comércio internacional do recurso, fundamental para a manutenção da saúde dos sistemas produtivos. As políticas estatais são fundamentais para alavancar o sistema de matriz energética dos Estados, em que pese o petróleo ainda ser o protagonista na matriz internacional.

Cabe destacar que a Segurança Energética é um dos aspectos relativos à Política Energética que, apesar de sua importância e centralidade

para os Estados e indústrias, não foi definido de forma clara. A falta de definição consensual pode ser percebida pelas próprias ações políticas dos Estados que, além de estabelecerem relações de cooperação no âmbito da AIE, ainda precisam considerar as suas próprias particularidades e interesses no momento da formulação de suas políticas nacionais. Este artigo se propõe a analisar as múltiplas interpretações que Segurança energética adquire para os processos decisórios e institucionalização dos Estados. Para tal, é importante perceber os três pilares que fundamentam a formulação das políticas energéticas nacionais. Estes são: eficiência, sustentabilidade e a própria Segurança Energética.

Salientamos ainda que tanto para os países importadores quanto para exportadores, a elaboração das políticas energéticas se voltam para a redução dos riscos aos quais os países estão sujeitos. Destaca-se ainda que os riscos podem ser endógenos - àqueles referentes ao próprio sistema- ou exógenos como, por exemplo, ameaças políticas ou desastres ambientais. A mensuração dos riscos pode ser avaliada pelos seus impactos, em especial, quanto os países estão vulneráveis aos mesmos. Dessa forma, apesar de ainda ser um conceito sem entendimento uníssono, os países encontram-se envolvidos em um sistema interdependente e institucional que demanda a cooperação e a formulação de diretivas e marcos normativos, além de, estarem envolvidos com as suas próprias agendas nacionais que demonstram as suas particularidades e demandas diferenciadas.

Qualquer alteração do sistema, seja em relação ao aumento da demanda, ou seja, a descoberta de novos poços, devem ser pensados de forma sistêmica. O caso brasileiro é bastante emblemático neste sentido. Em 2005, a Petrobrás anunciou a descoberta do Pré-Sal brasileiro. A região se configura como a maior bacia de petróleo descoberta recentemente. A sua importância se atribui ao fato do petróleo ser um recurso não-renovável, sendo o risco de escassez um importante norte das políticas energéticas. Diante do crescimento do consumo, em especial, da China e da Índia, que representam ameaças ao sistema de fornecimento mundial, o anúncio da empresa brasileira poderia alterar a conjuntura internacional tanto para os países produtores quanto para os países consumidores. A importância da descoberta exige do Brasil a elaboração de políticas públicas e de normas que permitam a inserção do Pré-sal no comércio internacional de petróleo, assim como, a alavancagem de um projeto de segurança nacional, em especial, como proposto pela Estratégia Nacional de Defesa (2008) a respeito da proteção dos recursos e das plataformas petrolíferas.

Com vistas a elucidar a relação entre a segurança e a defesa nacional no contexto pós descoberta dos campos do Pré-sal, sugere-se a combinação das ferramentas teóricas/conceituais propostas pela subárea de estudos denominada de Segurança Energética com os pressupostos básicos da nova economia institucional. Sendo assim, na primeira seção do artigo, propomos contextualizar as questões atinentes ao comércio internacional do petróleo com a nova agenda de segurança do pós Guerra Fria. Mais adiante, na segunda parte, será apresentado o estado da arte do debate concernente à segurança energética e à segurança da demanda. Na última seção, serão relacionados os motes relativos ao conceito de segurança energética com as demandas de segurança e defesa nacional.

Ao final do artigo, a título de conclusão, sugerimos as limitações da política de defesa em vigência para a garantia da segurança energética brasileira, sobretudo, para a proteção de nossas reservas petrolíferas. Antes, contudo de prosseguir com a análise, cumpre registrar que, por se tratar de uma investigação fundamentada em bases teóricas pouco debatidas em nosso país, principal intuito desta investigação é a fomentar a discussão do tema a partir do arcabouço ora apresentado.

## AS NOVAS AGENDAS DE SEGURANÇA E O PETRÓLEO

O petróleo, apesar de ter sido entendido enquanto um elemento estratégico para o Estado e para as indústrias, até o primeiro choque, não fora percebido, pelos países consumidores, enquanto um elemento de poder. No contexto da Guerra Fria, as questões estratégicas, as políticas de defesa e os interesses dos Estados eram mantidos pela força bélica, em especial, pelo poderio nuclear e a geopolítica dura. A descoberta do petróleo no Oriente Médio remonta ao final do século XIX e exploração da região iniciou-se ainda no primeiro quartel do século XX. As empresas concessionárias detinham o controle total da produção e, somente, a partir da década de 1950, por conta dos movimentos nacionalistas no Oriente Médio, os países produtores passaram a defender a nacionalização de seus poços e, por fim, a obtenção de sua própria soberania. Entretanto, é somente em 1970, após a fundação da OPEP e com a implementação das iniciativas políticas propostas por Kadafi, que os países produtores começaram a deter o controle de sua produção e dos preços no comércio internacional.

Desde então, o recurso passou a ser uma das principais pautas dos Estados que passaram a perceber o petróleo não só como um produto

comercial, e sim como uma questão de Estado que envolve, sobretudo, a segurança nacional. Nesse sentido, é fundamental realizar um debate sobre o conceito de segurança e das novas ameaças para mensurar os riscos e vulnerabilidades tanto dos países importadores quanto dos países exportadores no sistema internacional. Promover esse debate em relação às pautas e agendas de segurança é basilar para que possamos analisar as políticas energéticas de cada país que são estabelecidas pelo diálogo entre os interesses nacionais e a própria institucionalização de normativas no sistema internacional. Destacamos que a indústria do petróleo é mundial e que os países estão conectados de múltiplas formas o que impinge aos decisores e especialistas do tema a realização de constantes avaliações e reavaliações dos seus interesses e políticas frente a qualquer alteração sistêmica.

De forma geral, a despeito dos diferentes enfoques dos estudos sobre segurança, é possível, para facilitar o entendimento conceitual, categorizá-los em duas grandes correntes: a tradicional e a abrangente<sup>4</sup>. A primeira escola, amparada pelo axioma realista, defende que a fonte de ameaças aos Estados localiza-se no exterior das fronteiras nacionais e, portanto, a resposta para tais ameaças é prerrogativa do Estado e limita-se a ações de cunho militar. A versão abrangente, por seu turno, sustenta que devem ser consideradas nas análises sobre segurança tanto as ameaças militares, assim como, as que se originam nos domínios políticos, sociais, econômicos e ambientais (BUZAN, 1991; TANNO, 2003).

Desde o fim da Guerra Fria, a agenda de segurança tem sido reavaliada. Se por um lado os temas tradicionais estratégico-militares têm recuado nas discussões internacionais sobre segurança, por outro, é possível identificar um movimento em prol da inclusão de pautas que antes não compunham a pauta das ameaças. No debate contemporâneo sobre segurança, temáticas associadas ao meio ambiente, à economia e ao terrorismo tem assumido posição de destaque. A complexidade do debate tem chamado à atenção de políticos, acadêmicos e organizações internacionais, resultando em uma multiplicidade de estudos que

---

4 Destaca-se ainda a existência de uma terceira corrente que surgiu em reação aos estudos produzidos pela corrente abrangente: a abordagem crítica da segurança. Para os defensores dessa perspectiva, a segurança não deve ser pensada em termos do Estado, mas que as pesquisas de segurança devem contribuir para a emancipação humana e, por essa razão, priorizam valores como igualdade e liberdade. No entanto, os pressupostos deste estudo ultrapassam o escopo deste estudo. Para maiores esclarecimentos sobre a corrente crítica, ver: BOOTH, 2007.

tentam avaliar as novas problemáticas atinentes ao aprofundamento da interdependência dos Estados e os dilemas relacionados à garantia da segurança e defesa tanto em nível nacional quanto internacional.

A temática da energia sempre instaurou a interdependência entre os países, contudo, somente após o choque do petróleo o recurso, como dito, passou a ser percebida enquanto uma fonte de insegurança. Yergin (2011) aponta que, além de entender a dependência que o recurso instaura, é fundamental considerar os seguintes aspectos para realizar a análise dos riscos e das vulnerabilidades dos países consumidores: instabilidade dos países exportadores, terrorismo, renascimento dos nacionalismos, custo da energia importada, rivalidades geopolíticas e receio do aumento da demanda. Todos esses fatores transcendem as pautas relativas somente da obtenção de energia a um preço plausível se legitimando também como importantes pontos das novas agendas das ameaças internacionais. Acrescentamos, ainda, a necessidade para a formulação de um sistema energético seguro, entender as especificidades de cada elemento da matriz energética, a possibilidade de *black outs*, falhas no sistema de fornecimento, questões ambientais, rupturas do fornecimento elétrico, desastres climáticos e as próprias relações diplomáticas. Não se trata de conceito trivial e, por isso, a sua definição é ainda um ponto de inflexão entre os Estados, seus decisores e a academia.

A obtenção da soberania dos países membros da OPEP de sua produção somadas própria conjuntura do período, possibilitou o embargo do petróleo e ao próprio entendimento do mesmo como um elemento de poder que saía da acepção tradicional das agendas de segurança. O petróleo pode ser observado à luz de sua importância estratégica - desde quando ocorreu a mudança da matriz energética dos navios britânicos no início do século XX, até ser pauta fundamental das políticas nacionais e internacionais, em especial, as relativas à manutenção e promoção de segurança. No contexto da Guerra Fria, no qual as agendas de segurança eram pautadas em delimitações clássicas que enfatizavam a supremacia militar e a balança de poder, a utilização do petróleo enquanto um instrumento de poder originou uma crise internacional que transcendia a própria escassez do recurso. Tal medida tornou patente a vulnerabilidade energética dos países, inclusive, das maiores potências ocidentais da época.

O petróleo precisa ser analisado não só enquanto um instrumento de poder, bem como, uma fonte de insegurança e de vulnerabilidades no cenário internacional. O entendimento de que as políticas energéticas lidam,

sobretudo, com a vulnerabilidade do sistema de fornecimento energético e comercial é fundamental para o próprio fazer político. Para manter o sistema seguro, é fundamental que os Estados avaliem suas particularidades e demandas, por meio da análise de risco e institucionalizem medidas políticas que reduzam as suas vulnerabilidades. A segurança energética e a segurança da demanda lidam com os riscos e vulnerabilidades frutos da percepção particular de cada Estado e do próprio sistema. Por exemplo, o Canadá e a Noruega têm agendas políticas diferenciadas de países como a França e a Alemanha. Por serem produtores, os seus riscos e vulnerabilidades são diferentes. No caso dos países do Bloco Europeu, a falta de recursos energéticos em seu território os coloca em posição de risco, o que demanda políticas que consigam reduzir a chance de interrupção do abastecimento como, por exemplo, por meio do uso de energias limpas ou nuclear. Por conta das particularidades e da própria demanda, as agendas variam substantivamente. O caso Brasileiro demanda uma discussão bastante minuciosa, já que, utilizamos uma matriz mista em nosso sistema produtivo energético. Nossa maior fonte de energia advem de fontes limpas e renováveis o que coloca o país menos suscetível a crises mundial relativas ao comércio do Petróleo. Por outro lado, em momentos de mudanças climáticas e redução das chuvas para suprir o reservatório, o país fica em uma situação de grande vulnerabilidade.

As duas agendas de segurança, além de instaurarem uma nova pauta para a percepção e entendimento das ameaças, ainda distam das próprias formas como os Estados devem agir para a manutenção de sua segurança. Para as agendas tradicionalistas a supremacia bélica e a permanência em áreas de interesses vital do Estado poderiam se constituir enquanto um meio para a promoção da seguridade nacional. Para o entendimento das políticas energéticas esse *modus operandi* se torna inadequado. O Estado deve privilegiar o estabelecimento de relações cooperativas que atuem e normatizem o sistema como um todo. Não se trata somente da segurança do fornecimento, como também da própria segurança da demanda, que é a prioridade dos países da OPEP. Desde o contra-choque, por conta de dependência econômica e política dos países produtores da comercialização do petróleo, é fundamental que os próprios países árabes entendam as vulnerabilidades e riscos que foram instaurados pelas políticas energéticas implementadas pelos países consumidores.

A necessidade de cooperação, de redução dos custos de transação e de estabelecer uma normativa diferenciada para a promoção da segurança

energética pode ser percebida desde 1991. Após o final da Guerra do Golfo e do paradigma realista instaurado pela Guerra Fria, ocorre o primeiro diálogo entre os países membros da OPEP e da AIE que fundou um Fórum Internacional de Energia. Além do diálogo das organizações, a AIE vem estabelecendo importantes diálogos com a Índia e a China em relação ao crescimento da sua demanda. Por ser um recurso não renovável e com o risco de escassez inerente, o aumento da demanda pode não ser acompanhado pelo aumento da oferta o que aumentaria o preço no comércio internacional consolidando um cenário de rivalidades entre os países.

Destarte, diante da necessidade de manter o sistema seguro, uma das principais políticas é a própria diversificação das fontes. As fontes de energia limpa, tais como, as energias eólicas, solares e hídricas são bastante adequadas quando se privilegia a questão ambiental e o fato de serem fontes renováveis. Contudo, essas fontes energéticas estão vulneráveis a insuficiência do recurso como, por exemplo, os apagões vivenciados pelo Brasil no início dos anos 2000. A energia nuclear também se constituiu enquanto uma importante alternativa dos Estados, já que, ela também é uma fonte energética limpa. Desde 1968, com o estabelecimento do acordo de Não Proliferação Nuclear as construções de reatores nucleares são bastante criticadas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU. O uso da energia nuclear pode ainda apresentar grandes ameaças em relação a falhas no sistema como o ocorrido em Fukushima e Chernobil. Nestes casos, os danos originários constituem verdadeiras crises mundiais que podem afetar o fornecimento energético, alimentar e ocasionar uma série de doenças em escala, às vezes, global.

Apesar existirem outras fontes energéticas, o petróleo apresenta ainda uma série de benefícios como, por exemplo, a facilidade de escoamento do recurso, o seu potencial energético, a existência de uma rede já estabelecida para a produção e fornecimento energético entre outros. Trata-se, sobretudo de um sistema global e interdependente no qual existe a cooperação multinível que, segundo os EUA, é capaz de produzir uma agenda de ganhos para todos aqueles que desejarem cooperar. Desta forma, a institucionalização trabalhada nesse artigo através da Nova Economia Institucional permite uma nova forma de entender tanto os mecanismos para a promoção da segurança energética, nacional e da própria cooperação internacional.

Em sua gênese, os estudos de segurança apresentaram enfoques também variados de acordo com a região. Nos Estados Unidos,

predominaram as análises estratégicas<sup>5</sup> *policy-centered* e centradas no debate sobre a segurança nacional. Sob o paradigma realista, os estudos de segurança norte-americanos desenvolveram concepções estratégicas vitais para a consecução dos interesses norte-americanos no contexto da bipolaridade. Esse entendimento norte americano é fundamental para refletirmos sobre o seu próprio entendimento da Segurança Energética. Para o país, manter o sistema seguro é, sobretudo, buscar a independência e autossuficiência. O investimento em tecnologias, por parte do governo norte americano, para produzir petróleo de fontes não convencionais, como pelo Gás Xisto, demonstra o esforço do país para reduzir a sua dependência contra qualquer alteração do e no sistema de fornecimento mundial. Desde o discurso de Nixon, em novembro de 1973, o país busca a sua independência energética tendo o assunto como umas das prioridades das agendas políticas do país.

Ainda na década de 70, as agendas de defesa e o próprio entendimento da segurança eram institucionalizados pela lógica da Guerra Fria. Apesar da própria criação da AIE para contra balancear a OPEP e das políticas energéticas ser prioridade das agendas nacionais, ainda era possível perceber a atuação dos Estados segundo a lógica da bipolaridade e da força bélica e nuclear. Segundo Freedman (1998), na época dourada dos estudos estratégicos, que compreende o período entre meados dos anos 50 e início dos anos 60, foram forjados os conceitos de estratégia nuclear, dissuasão e *deterrence*.<sup>6</sup> Neste momento, os estudos sobre segurança focalizavam o cenário internacional como o ambiente em que originavam as ameaças à segurança dos Estados e lançavam mão de

---

5 Paralelamente aos estudos estratégicos norte-americanos, em função das preocupações concernentes aos flagelos de duas grandes guerras, os europeus promoveram estudos que focalizavam a promoção da paz. Contudo, na conjuntura da Guerra Fria, tais estudos não repercutiram tanto quanto os estudos estratégicos. E só foram recuperar a importância nos anos 90. Cf: TANNO, 2003.

6 Segundo a definição do *Penguin Dictionary of International Relations*, *deterrence* “is a conditional commitment to retaliate, or to exact retribution if another party fails to behave in a desired, compliant manner (...) Hence the imposer seeks to deter the Target from behaving in an unacceptable fashion by threatening punishment.” (EVANS & NEWNHAM, 1988: 126). Tal conceito fora forjado nos anos 50 e durante a Guerra Fria extrapolou os domínios da estratégia militar, sendo incorporado pelo ambiente político e influenciou sobremaneira a conformação da grande estratégia no contexto da Guerra Fria. No ordenamento bipolar, a *deterrence* era utilizada enquanto meio de impedir que a outra superpotência pudesse agir contrariamente ao esperado, sem, contudo, infligir contra esta outra parte violência direta ou coerção pela força, excluindo, desse modo, qualquer ação de ataque. Geralmente, a estratégia da *deterrence* se concentrava em sanções negativas e ameaças para efeito de evitar comportamentos não desejáveis. Para maiores esclarecimentos ver: TINTO, 2011.

instrumentos analíticos da teoria dos jogos e a premissa do ator racional, desconsiderando, assim, as variáveis domésticas.

Não obstante, o arrefecimento da disputa entre as superpotências logo após a Crise de Berlim e de Cuba associada ao engajamento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã tornou o campo de estudos estratégicos cada vez menos atrativo. Neste período, as análises produzidas tinham um caráter mais cético, advertindo para os limites da coerção e da *deterrence* e para os perigos das percepções equivocadas. Ademais, mormente a partir dos anos 70, iniciam-se as discussões a respeito do controle de armamentos nucleares (JERVIS, 1976; FREEDMAN, 1998; DUQUE, 2007).

Ao final da década de 70 é possível observar uma movimentação em prol do “renascimento” dos estudos de segurança. A invasão soviética no Afeganistão em 1979 e a eleição de Ronald Reagan levaram ao fim da *deténte*, iniciando, desse modo, um período de preocupações com aspectos militares. Nesse contexto, a publicação do clássico *A Política Internacional*, de Kenneth Waltz (1979), com sua sofisticação teórico-metodológica, veio a reforçar os pressupostos e paradigmas realistas, resguardando, portanto, a visão tradicional dos estudos de segurança, a saber, a perspectiva militar e o Estado como unidade de análise.

A hegemonia da corrente (neo)realista, contudo, começa a ser desafiada. A crescente importância concedida às relações transnacionais e à interdependência econômica desperta a atenção da academia. O surgimento de estudos de cunho liberal-institucionalista (KRASNER, 1983; NYE, 1988; KEOHANE, 1984) colocam em xeque as perspectivas realistas, já que para aquela corrente, os interesses estatais não seriam definidos apenas em termos de poder ou de luta por sobrevivência. Nesse sentido, o poder militar perdia utilidade dentro da perspectiva de cooperação interestatal em função de seu alto custo relativo. Esta mudança é fundamental para a temática aqui abordada, já que, nos permite realizar uma análise mais efetiva do papel do petróleo e a sua introdução e percepção para a consolidação de políticas de defesa tanto nos âmbitos nacionais quanto internacionais.

Paralelamente aos estudos de cunho liberal-institucional, ao longo das décadas de 80 e 90, ainda que timidamente, as novas pesquisas apontam para a necessidade de expandir a concepção de segurança. Dentro do escopo dessas investigações, a percepção das ameaças fundamentava-se não apenas no aspecto militar, como também

nas questões atinentes ao meio ambiente, à demografia, à economia e à sociedade. Para os teóricos da escola abrangente, o fim da guerra Fria assumiria um papel simbólico no processo de revisão da agenda de segurança. O fato de a teoria realista não ter conseguido prever o fim da ordem bipolar teria colocado em xeque os princípios básicos desse paradigma. Nesse sentido, de acordo com Miller (2001), a derrubada do muro de Berlim teria sido libertadora para os estudos de segurança, uma vez que, ao superar o paradigma realista e o conseqüente alargamento das análises de cunho tradicional, teria possibilitado a realização de debates aprofundados sobre as bases teóricas e metodológicas no campo da segurança.

No entanto, apesar da relação atribuída entre a inclusão de novos temas à agenda de segurança e a falência do realismo, na visão de Rafael Villa, “a emergência de novos fenômenos não pode ser entendida automaticamente como referência absoluta de mudanças e inadequações dos conceitos” (VILLA, 1999, p. 101). De acordo com o autor, seria incorreto pensar em falência total do paradigma (neo)realista, pois, essa ainda seria uma ferramenta válida para explicar o relacionamento interestatal puro. Nesse sentido, as novas ameaças apresentadas aos Estados devem ser entendidas com o resultado das transformações de ordem econômica, política e social que o sistema internacional vem experimentando nas últimas décadas.

A atual interdependência energética erguida do mundo contemporâneo entre consumidores e produtores se apresenta como o enfoque de múltiplos estudos das Relações Internacionais. A ideia da interdependência e do estabelecimento de normativas resulta em uma aparente relação de segurança, contudo, as medidas para a redução das vulnerabilidades entre importadores e exportadores são opostas entre si. As relações de interdependência e o entendimento de outros atores no sistema internacional são fundamentais para se entender o sistema energético atualmente. Para os liberais e as suas pautas de promoção de segurança, quanto maior for a interdependência do sistema, mais será a convergência de interesses resultado, assim, na menor possibilidade de conflito. A Segurança Energética, contudo, pode ser entendida tanto pelo viés realista quanto pelo viés liberalista e, por conta da falta de uniformidade das interpretações do conceito, as políticas energéticas refletem também as próprias políticas nacionais e elementos de identificação culturais de cada país.

Na conjuntura pós-colapso soviético, a agenda de segurança torna-se mais abrangente e multifacetada dada à realidade complexa da nova ordem internacional. Se no contexto da Guerra Fria a fonte de ameaças nascia da natureza conflitiva do relacionamento entre Estados no ambiente internacional. Agora o problema da segurança projeta-se para além das relações interestatais puras, sendo influenciado demasiadamente pelo processo de reestruturação da economia global. Nesse contexto, as ameaças se configurariam de duas maneiras:

(...) They surpass the boundaries of the nation-state and they are interconnected through processes of globalization. No one state can manage the array of threats to its own security, nor can anyone state manage the threats to the security of its neighbours both inside and outside of its region. (BURGESS, 2007, p. 1).

A literatura sobre segurança do pós Guerra Fria se propõe a desenvolver esquemas teóricos e metodológicos que sejam capazes de compreender a natureza das ameaças virtuais e a interação dos atores em um cenário complexo e multifacetado. Partindo de premissas construtivistas, os autores buscam explicar o fenômeno da segurança a partir da noção de que esta seria o resultado da interação entre estruturas sistêmicas e os processos de sociais, considerando, assim, que agentes e estruturas se influenciam mutuamente. Assim sendo, a agenda de segurança passaria a ser entendida como o resultado da percepção das ameaças pelos atores inseridos em uma determinada estrutura social e histórica (DUQUE, 2011; TANNO, 2003; BUZAN, 1998).

No que concerne ao sistema, atores estatais se interrelacionam com entidades supranacionais e grupos transnacionais econômicos e sociais, compondo, portanto, um ambiente policêntrico. A partir desta definição, “tornam-se mais fracas as noções estatocêntricas realista e idealista de segurança, na medida em que o Estado deixe de ser o único sujeito histórico de segurança para participar de um quadro que, em princípio, poderia ser chamado *condomínio de segurança*” (VILLA, 1999, p.112). Tomando por base tal característica sistêmica, em linhas gerais, pode-se designar o problema da segurança nos dias de hoje como sendo

global e multidimensional<sup>7</sup>. De acordo com Villa (1999), tal fórmula conceitual consegue apreender a complexidade da agenda de segurança que se constitui hoje por conteúdos transnacionais, tais como, a explosão demográfica, desequilíbrios ecológicos, o terrorismo, o tráfico de armas, o crime organizado e as migrações internacionais, extrapolando, assim a dimensão meramente militar.

Ademais, destaca-se a importância do novo enfoque voltado para a proteção dos indivíduos e da sociedade, superando, assim, a lógica da geopolítica da Guerra Fria na qual a proteção do Estado implicava necessariamente na proteção dos seus nacionais e da sociedade. Contudo, conforme demonstrado pela bibliografia recente, a fórmula clássica toma como premissa que a segurança do Estado abarca necessariamente a segurança das suas fronteiras, da sociedade e dos indivíduos que vivem dentro de seus limites (BUZAN, 1991; BUZAN et al., 1998; KRAUSE; WILLIAMS, 1996). No que tange à segurança societal, Buzan (1991) adverte para a existência de identidades coletivas independentes do Estado, tais como, nações e religiões.

Desse modo, a segurança global multidimensional define-se pelos novos propósitos a serem perseguidos, a saber, os valores de bem-estar material, social, psíquico e cultural a favor das sociedades e dos cidadãos. Dentro deste novo quadro, esses valores não são mais perseguidos exclusivamente pelo Estado nacional, bem como pelos atores transnacionais e supranacionais que compõem o sistema policêntrico. A consolidação de múltiplos atores de segurança significa que as soluções políticas e técnicas têm de ser pensadas a partir de uma engenharia

---

7 Na esfera multilateral, o processo de revisão dos conceitos de segurança iniciou nos anos 80. Ao avarar a possibilidade do fim da Guerra Fria, a partir das demandas do Conselho de segurança, as Nações Unidas empenharam-se em estudar e levantar as novas ameaças que poderiam emergir no novo cenário que estava sendo gestado. A comissão responsável por este estudo, conhecida como “Comissão Palme”, assinalou que além das ameaças tradicionais – os conflitos entre Estados – novas questões deveriam ser adicionadas à pauta de segurança. Estas, por sua vez, passaram a serem conhecidas como as “novas ameaças”. Já no que concerne ao âmbito hemisférico, desde meados nos anos 90, a OEA tem dispensado especial atenção à problemática da segurança. É possível identificar nos documentos produzidos pelas comissões da entidade a preocupação com o caráter multidimensional das novas ameaças. No entanto, àquela altura, tal conceito não havia sido extrapolado para a agenda de segurança como um todo. No início da década de 2000, influenciados pela agenda de segurança norte-americana pós 11 de setembro, observa-se uma importante mudança no que tange à multidimensionalidade da segurança. A partir deste marco, sugeria-se o emprego de respostas militares aos diferentes problemas que a assolavam a região da América Latina, mas mormente, ao combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Para maiores informações, ver: SAINT-PIERRE, 2011.

institucional mais complexa, exigindo, portanto, uma revisão dos modelos e instituições vigentes. Afinal, ao considerar a problemática da segurança como um constructo histórico e social, torna necessário um processo constante de avaliação por parte dos agentes desse modelo de segurança.

Sem dúvida, conquanto o controle da agenda, a decisão e a administração da segurança não sejam mais exclusividade dos Estados, estes continuam hierarquicamente acima dos outros os atores na condução deste processo. Afinal, a interdependência das esferas estatal, transnacional e supranacional não é necessariamente simétrica. Em outras palavras, a distribuição dos custos e benefícios entre os atores não é equivalente, já que as unidades políticas com maiores recursos de poder pode ter melhores condições de impor os seus interesses (PINHEIRO, 1999). Além disso, por mais que defendam uma abordagem multi-setorial<sup>8</sup> e incluam elementos de ordem doméstica à agenda de segurança, a corrente de estudos abrangente não menospreza a dimensão política e militar. De acordo com Buzan (1991), o setor militar configura-se como o mais institucionalizado no campo da segurança e as elites militares, junto aos líderes políticos, conformariam o grupo principal de atores securitizadores<sup>9</sup>.

Conforme se procurou demonstrar, a mudança no entendimento da segurança não é somente empírica, mas também conceitual. Nos últimos anos, a lógica da segurança tem sofrido constante alteração no que concernem às relações entre seus objetos, sujeitos e ações. A variação do entendimento alterou as formas como os Estados e demais atores formulam as suas políticas energéticas, que se destacam pela complexidade e pelas vulnerabilidades sistêmicas ressonantes tanto para os países importadores quanto para os países consumidores. Se antes as ameaças eram claras e objetivas, atualmente a multidimensionalidade dessas ameaças coloca em xeque a capacidade de resposta dos Estados, comprometendo assim, não somente a segurança das fronteiras, mas também a societal e individual. Dessa forma, a implementação de medidas a respeito de políticas energéticas deve compreender não só o fornecimento de energia a preços plausíveis para a economia estatal, como também, a necessidade de formulação de acordos interestatais que assumem cada mais maior importância nessa conjuntura. A institucionalização de normativas que

---

8 Barry Buzan propõe uma abordagem da segurança dividida em cinco setores: o militar, o político, o societal, o econômico e o ambiental. Cf: BUZAN, 1991.

9 Além deste grupo, o autor também identifica, em sociedades pluralistas e democráticas, a influência de grupos de pressão, intelectuais, representantes ministeriais e a indústria de armamentos. Cf: BUZAN, 1991.

regulem o comportamento dos atores, reduzindo os custos de transação e aumentando a confiabilidade dos negócios se apresentam enquanto elementos de grande importância para a manutenção da segurança do sistema e dos Estados.

## **SEGURANÇA NACIONAL E INTERNACIONAL: O CASO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA E SEGURANÇA DA DEMANDA**

Como previamente afirmado, não existe consenso em relação a definição do conceito de Segurança Energética. A falta de coesão é refletida quando analisamos as políticas estatais. Segundo Yergin (2011) os países do Golfo produzem 30% do total do petróleo mundial e detém cerca de 55% das reservas provadas. É importante destacar que a primeira tentativa de interromper o fluxo do petróleo pelos países árabes foi em 1956 com o fechamento do Canal de Suez. Apesar da região do Golfo ser o centro de gravidade da produção petrolífera mundial, na década de 50, a medida não surtiu efeito. Contudo, a tentativa árabe demonstra a percepção dos países produtores da centralidade e importância estratégica que a região e o recurso detinham. O Primeiro Choque do petróleo, de 1973, foi um evento complexo que instaurou a necessidade da formulação de políticas que diminuíssem as vulnerabilidades dos países consumidores de petróleo frente, em primeira instância, a qualquer interrupção do fornecimento e/ou aumento do seu preço.

As políticas energéticas são orientadas com base em cinco grandes tópicos: a segurança do suprimento, a rede voltada para a segurança do fornecimento, sustentabilidade, eficiência energética e a questão ambiental. A segurança do suprimento é relativa à manutenção do fluxo contínuo do recurso de forma à demanda ser contemplada pela oferta. Tal tópico pode ser ameaçado pelo aumento da demanda ou pela redução da produção. A destruição das redes de escoamento se tornaram importantes estratégias de grupos assimétricos que almejam instaurar crises internas aos Estados produtores. Bin Laden, por exemplo, líder da Al-Qaeda, em 1996, tentou destruir a rede de petróleo objetivando a obtenção de poder e enfraquecimento dos governos locais. Os próprios EUA utilizaram esta estratégia na região da Manchúria durante a Segunda Guerra Mundial para enfraquecer o Japão. A destruição da rede de escoamento é uma importante estratégia de grupos assimétricos para enfraquecer os Estados produtores que devido as fragilidades políticas em relação a sua população

e da dependência econômica da produção do recurso. Desta forma, é fundamental que os Estados produtores garantam a integridade da sua rede de fornecimento o que aumenta a sua reputação e confiabilidade no comércio internacional.

Em relação à rede voltada para a segurança do fornecimento, cabe aos Estados produtores e importadores investir altas somas em redes de escoamento como pipelines, navios de abastecimento, ao sistema *upstream* e *downstream*. Cada um dos sistemas de escoamento demanda diferentes medidas por parte dos Estados. Os sistemas de pipeline precisam de reparos em caso de sucateamento da estrutura, do estabelecimento de boas relações como os países cujas fronteiras são disponibilizadas para que o sistema de escoamento seja estabelecido. Hoje *Estados-trânsito* podem também utilizar o petróleo enquanto instrumento de poder, já que, esses países cedem parte de suas soberanias para o escoamento do recurso. Em relação aos navios é fundamental promover a segurança marítima, em especial na região da Somália onde a pirataria marítima tem grande incidência. Por fim, é fundamental perceber que as redes de escoamento hoje também estão relacionadas à questão da segurança cibernética. Esta se fundamenta como uma das fronteiras mais sensíveis para o controle e para a redução das vulnerabilidades nacionais e internacionais.

As medidas voltadas para a segurança ambiental se estabelecem como um importante pilar das políticas energéticas. Desde a instauração da AIE, a redução da emissão de CO<sub>2</sub> se fundamenta como uma importante normativa da organização. Estima-se que os recursos fósseis emitem cerca de 41% de CO<sub>2</sub>, sendo o setor de transporte os que mais consomem o petróleo. Apesar de representar uma alta taxa de emissão de carbono, o carvão mineral é a fonte que traz mais danos ao meio ambiente. Com a nova agenda de segurança, a questão ambiental aparece incorporada às políticas energéticas desde 1999. Diante de uma ameaça que afeta a todos os cidadãos do globo, a emissão de CO<sub>2</sub> se torna uma importante pauta da agenda internacional.

A utilização de outros elementos da matriz energética que agridam menos ao meio ambiente, além de ajudar na redução da emissão de gás carbônico, também é fundamental para a redução da dependência do petróleo e do gás natural provenientes do Oriente Médio e Rússia. A diversificação das fontes que compõem a matriz energética nacional também apresenta riscos, já que, cada elemento da matriz energética tem características particulares. O álcool, por exemplo, demanda o uso

de água e de extensas proporções de terras. Com o risco de escassez de água, a substituição do petróleo pelo álcool pode instaurar outro tipo de crise mundial. Assim como, a energia nuclear que, além do uso da água e dos resíduos gerados, ainda podem resultar em acidentes de grandes proporções que representam um grande risco que pode afetar grandes proporções do globo.

Destacamos ainda a eficiência energética impulsionada pelos avanços científicos e investimentos em Ciência e Tecnologia. Em 1973, segundo dados da OPEP, um barril de petróleo era capaz de produzir cerca de 41 litros de gasolina. Hoje, devido aos investimentos nos processos de refino e de destilamento fracionado, é possível produzir 141 litros. Os investimentos em ciência e tecnologia é hoje um dos principais pilares para a promoção da segurança energética, já que, além de possibilitaram o melhor aproveitamento do recurso, ainda permitem a extração do recurso de áreas betuminosas e do gás Xisto. Por fim, a sustentabilidade do recurso se apresenta também pela capacidade da exploração continua do mesmo.

A despeito da dificuldade de se firmar um consenso sobre a definição do conceito de Segurança Energética, é possível traçar o contorno básico de tal aceção, a saber:

1. O objetivo da segurança energética é garantir o suprimento adequado e confiável de energia a um preço adequado de forma a não colocar em perigo os interesses e objetivos nacionais (YERGIN);
2. A insegurança energética é entendida por meio da perda do bem-estar em função da mudança do seu custo no mercado internacional e da (in)disponibilidade de suprimentos energéticos (BOHI E TOMAN, 1993);
3. Em relação à estratégia de curta duração, a segurança do suprimento diz respeito à capacidade da oferta atender à demanda. Em relação à estratégia a longo prazo, é fundamental que seja percebida a adequação do sistema de atrair investimentos para a geração, transmissão, distribuição e capacidade de controle com a finalidade de reduzir os custos do fornecimento energético (CRETI; FABRA, 2007);
4. A segurança energética como a habilidade do sistema de promover o fornecimento energética que atenda à demanda, em especial, percebendo os aspectos econômicos, de forma que os preços não sejam prejudiciais à economia. Os sintomas de um sistema que não é seguro podem ser percebidos pelo aumento do preço, redução da qualidade do recurso e rompimento do fornecimento (GRUBB et al., 2006);

5. A capacidade de a economia garantir o fornecimento de energia a um preço plausível de forma a não afetar a performance econômica de cada país. Nesse caso, são imperativos os aspectos físicos, econômicos e ambientais (INTHARAK et al., 2007);

6. O que se quer dizer com o uso do conceito Segurança Energética? Para os políticos é a manutenção do suprimento a preços adequados não importa a circunstância. Para os economistas e para a economia a definição do conceito é menos clara e pode significar a perda do bem-estar resultada do aumento do preço e da disponibilidade da matriz energética (JOODE et al., 2006);

7. A segurança energética, portanto, volta-se sobretudo aos riscos, porque quanto mais seguro é o sistema, menor é o seu risco (LIEB-DÓCZY et al., 2003);

8. A segurança inclui um sistema de resposta às interrupções do fornecimento e a capacidade de suportá-los. A adequabilidade do sistema é percebida pela capacidade nacional de operar em condições de anormalidade (McCARTHY et al., 2007).

9. Garantir um sistema seguro, diverso e sustentável energético a preços competitivos (DTI, 1998).

Diante da multiplicidade de definições e de particularidades inerentes a cada Estado, organizações e indústrias pautam as suas políticas energéticas de forma distintas. A falta de uma definição clara possibilita que a Segurança Energética seja um guarda-chuva para objetivos políticos distintos (WINZER, 2012). As diferentes interpretações são refletidas nas políticas nacionais de cada país e nas próprias formas de comportamento dentro de organizações como, por exemplo, a AIE<sup>10</sup> ou a APERC. Para esta última, as políticas energéticas devem ser pensadas em relação aos três “Es”: “*Energy Security, Environmental Protection and Economy Efficiency*”. A definição da AIE envolve a preocupação da constância do fornecimento e a manutenção dos preços. Partindo do princípio que o planejamento político também deve ponderar os riscos e vulnerabilidades, as particularidades de cada país deverão ser consideradas no momento do processo decisório e no momento da formulação de suas próprias políticas que almejem a própria promoção da segurança no setor.

Contudo, é fundamental destacar que as definições da Segurança Energética variam com o tempo, já que, mudanças setoriais ou sistêmicas

---

10 A Agência Internacional de Energia foi fundada em 1974 em resposta aos desafios gerados pelo embargo do petróleo pelos países membros da OPEP.

impingem uma nova compreensão do termo e de novas formulações para as políticas nacionais. Apesar de estarmos nos voltando para o petróleo, os *policymakers* devem estar atentos a todos os tipos de fontes energéticas. Parte das políticas instauradas no pós Choque fora a diversificação dos compradores do recurso e a perfuração de novas fontes de petróleo. Por deterem o controle da produção mundial, as grandes potências, após o início da exploração da região do Golfo, não investiram na perfuração de novos poços de petróleo, já que, acreditava-se que o sistema era seguro.

Com o Choque novos poços começaram a ser perfurados, já que, a diversificação dos compradores era uma forma de mudar as condições objetivas que fundamentaram a conjuntura de vulnerabilidade das maiores potências mundiais. Nesse sentido, o consumo de óleos não convencionais, como é o caso brasileiro, e a incorporação de novas fontes produtoras é fundamental para atender as novas demandas do sistema energético. Hoje os países não membros da OPEP são grandes produtores internacionais, tais como, Noruega, Canadá e EUA.

O petróleo, como podemos perceber, não é um recurso, somente comercial. É importante ainda ponderar em relação as especificidades das dinâmicas dos demais elementos da matriz energética.

1. Petróleo: Como já afirmado, o petróleo apresenta uma série de virtudes como: recurso barato de grande capacidade energética, fácil de ser transportado e aceito internacionalmente. O petróleo tem grandes possibilidades de aplicação e gera importantes subprodutos presentes e fundamentais para a vida contemporânea. O petróleo pode ser doce ou não (quantidade de enxofre no petróleo) e pode ser e se é pesado ou leve (diz respeito a densidade do petróleo). A densidade se refere a capacidade de se extrair subprodutos do petróleo e o petróleo leve é mais desejável. Os petróleos leves são chamados de petróleo convencional. Cada tipo de petróleo tem um custo de produção e varia quanto a sua produção que é entendida pelas etapas *upstream* (produção e exploração) e *downstream* (refino, plantas petroquímicas, transporte e distribuição).

2. Gás: é o elemento que tem o maior crescimento de consumo sendo o segundo de maior importância para a OECD. É bastante importante, pois tem baixa emissão de CO<sub>2</sub>. Ao contrário do petróleo, o gás não é facilmente transportável e o custo para a criação de pipelines para o escoamento de gás demanda grandes somas de dinheiro.

3. Carvão: é muito usado para a produção de eletricidade tem um baixo custo de produção sendo encontrado, predominantemente, nos EUA,

Rússia, China e Índia. O carvão é extremamente poluente apresentado desafios ambientais sérios.

4. Energia Nuclear: A produção de energia nuclear demanda grandes investimentos iniciais. Apesar de ser uma fonte de energia limpa, a utilização e implementação das usinas nucleares trazem o debate a própria segurança global em relação a não proliferação de armas nucleares, assim como, as possibilidades de acidentes nucleares. Deve-se destacar que, assim como o petróleo, não são todos os países que tem urânio disponível para a produção nuclear.

Devido à centralidade da pauta nas agendas de segurança internacionais, as Políticas Energéticas nacionais vêm se legitimando como uma preocupação constante dos *policymakers*. Cumpre destacar que, a Segurança Energética não é relativa somente ao petróleo, e sim como já debatido, a todos os elementos presentes na matriz energética. A formulação de políticas energéticas varia conforme o país, suas necessidades e particularidades, assim como por mudanças no próprio sistema energético. As políticas voltadas para o setor energético precisam estar em constante revisão e não contam somente com a análise das próprias demandas locais. A segurança energética é, um conceito abstrato. Para Yergin (2012),

(...)Oil importing countries think in terms of the security of the supply. Energy exporting countries turn the question around. They talk of “security of the demand” for their oil and gas exports, on which they depend to generate economic growth and a very large share of the governments revenues- and to maintain social stability. They want to know that the markets will be there so they can plan budgets and justified futures level of investment.<sup>11</sup>

Todos esses desafios são importantes para a consolidação de políticas energéticas que, conforme apontados nesse artigo, contam com a diversificação da demanda energética, a redução da dependência das importações, a diversificação dos fornecedores, a diversificação das fontes energéticas, a utilização de energias que reduzem a emissão de CO<sub>2</sub> e o estabelecimento de uma rede de importação. Cabe destacar ainda que, além dos pontos citados, a crescente demanda do recurso por países emergentes como a China e a Índia são percebidas como importantes aspectos para o aumento dos riscos e das vulnerabilidades dos demais importadores devido ao aumento da própria demanda.

---

11 Yergin, Daniel. Op. Cit. pp 269.

## A SEGURANÇA NACIONAL POR MEIO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA

No século XXI, por conta da demanda globalizada do recurso, podemos observar também o reordenamento da economia global que exige o estabelecimento de novas relações e o fortalecimento da cooperação para a manutenção do fornecimento do recurso e, por fim, da própria Segurança Energética e Segurança da Demanda.

A gestão dos recursos naturais é, há tempos, objeto de conflito, porque a partilha e o uso regular e não-excludente destes bens requer eficiência no manejo, altos custos de investimentos e manutenção do sistema de usufruto, produção ou distribuição deles. São mais críticos os casos de garantia de abastecimento energético e de água, porque necessidades fundamentais humanas cuja propriedade se dá por condições geográficas e de administração pública. A administração de recursos já escassos no mundo contemporâneo é objeto de controvérsias importantes entre interpretações econômico-políticas, fundadas no quanto os Estados e a sua burocracia garantem a alocação de recursos por meio de mecanismos racionais.

Essa face permite-nos entender como pode ser parte da engrenagem que visa alcançar a segurança energética a existência de elites burocráticas que podem ser permeadas por agentes corruptores e corruptos (FRANKO, 2007, p. 151-152). Um valor importante e racional da administração desses recursos e do Estado é a institucionalização dos mecanismos de controle destes sistemas em benefício da manutenção do status quo de determinadas elites econômicas e políticas. Este cenário, passível de corrupção sistêmica, tem na mescla de agentes racionais e burocráticos e no domínio de instituições centrais como as de energia, um papel determinante de controle da esfera pública.

Portanto, é possível dizer que a energia é campo fértil para que agentes tenham o controle de mecanismos centrais da administração de recursos públicos vitais. Esses agentes colaboram fortemente para a qualificação do campo como eminentemente estatal, donde os recursos provenientes desta *common pool*<sup>12</sup> (OSTROM, 1999) são também questão de segurança nacional. Essa é uma das razões porque os recursos relacionam-se aos deveres de segurança e defesa. Porque a administração de bens tão

---

12 *Common Pool Resources* (CPR), conceito e campo em que a capacitação de um recurso de uso comunitário pode ter o seu benefício coletivo diminuído se algum dos envolvidos é dotado de interesse individual na sua administração.

valorados é um princípio na permanência do controle das instâncias do Estado e por ser o setor imprescindível fonte da cadeia produtiva do país, a questão da proteção ao bem emerge; Mas também porque sua base tem alto valor agregado, com grande uso de capital humano de grande valor e tecnologias de altíssimo valor agregado, o setor da energia, em especial, do petróleo, tem grandes condições de *spillover* (ou transbordamento) para os demais setores da economia.

Essas interações, contudo, entre as empresas, consórcios, instituições federais e federativas de controle e administração de recursos naturais desta ordem são custosas e provocam condições variáveis e nem sempre estáveis, porque baseadas em custos expressivos de transação. Para esse escopo (WILLIAMSON, 2000; COASE, 1937) a Nova Economia Institucional (NEI) propõe uma análise voltada às instituições e respectivos custos de transação, principalmente quando não só vigoram relações de mercado estáveis e previsíveis. Nesse sentido, acreditamos fortemente que a NEI pode congregiar mais elementos de observação do campo da energia, fundamentalmente em ambientes de histórico domínio das instituições estatais, como no caso brasileiro, ou de crescente apelo estatal, como no caso norte-americano, em que a questão da energia muito recentemente passa a configurar as demandas de segurança nacional. Isso não quer dizer que importa uma análise institucionalista porque instituições do Estado são preponderantes, mas porque as relações de mercado são dependentes do ambiente em que ocorrem, em que pese a existência de custos transacionais entre agentes, privados e públicos.

As premissas envolvidas são algumas, e é com base nelas que construiremos nossos argumentos quanto à questão da segurança energética, cuja dinâmica e complexidade nos servem como caso. A primeira delas é que a conjuntura em que se realizam trocas entre os agentes é complexa e de elevado número de atores e interesses, tanto privados quanto coletivos, com importantes custos de transação em que as leis de mercado não são o único imperativo. Em segundo lugar, que os agentes humanos envolvidos são falíveis e nem sempre capazes de operar tão racionalmente como se imagina, movidos por uma limitada racionalidade (*bounded rationality*). Em terceiro, que sistemas institucionais são imperfeitos e em constante evolução, e que a eficiente administração de recursos de ordem comunitária é dificultada pela interferência de interesses individuais e/ou privados que interferem nesse curso (OSTROM, 1999).

Nos Estados Unidos, recentemente, a necessidade de uma abordagem nacional para a questão da segurança energética foi apresentada como fator primordial da existência de uma estratégia de segurança nacional. No Brasil, embora há anos o mercado do Petróleo esteja nacionalmente organizado como parte de uma política de autonomia energética, o setor teve pouca relevância como fator de segurança nacional. Ao buscar compreender essa dinâmica a partir do reconhecimento de que atores operam em bases individuais de racionalidade e motivação, permeadas por informações imperfeitas (imprecisas) e relevantes custos de transação, podemos compreender como o campo da segurança energética e do Petróleo configurou-se como central do debate nacional e internacional.

Nessa linha, quanto mais estabelecidas as instituições melhor a conjuntura para que transações possam ser produtivas e eficientes. North (1994) credita a quatro fatores principais o bom funcionamento do mercado face aos determinantes institucionais dos quais estamos falando. O primeiro deles, a questão da propriedade intelectual não tem tanto valor quanto os demais três: um sistema judiciário imparcial e efetivo, aparatos regulatórios transparentes e arranjos institucionais que mobilizem atores com facilidade, tal como instituições, contratos e normas. Isso poderia nos levar a uma visão mais estruturalista do sistema, em que o Estado é determinante na criação das condições de que o mercado gozará. Uma interpretação estruturalista daria mais ênfase ao Estado, mas o vigor em que o campo da energia se encontra, provocando uma economia de índices de mercado sensíveis, não nos afasta do entendimento de que arranjos estatais em benefício da segurança energética sejam regidos por interesses coletivos, privados, assim como pelos arranjos existentes e pressões de mercado.

Diante dos três fatores predominantes de North (1994), podemos dizer que o mercado do Petróleo alcança um nível considerável de apelo quanto à segurança também por esses determinantes econômico-institucionais. A capacidade atrelada aos arranjos e contratos em gerar melhores relações produtivas, inclui certamente as regulamentações ambientais e em nível da segurança nacional, com foco na manutenção do provisionamento do recurso final e da manutenção da segurança das fontes de extração. Esses mecanismos regulatórios são ainda mais visíveis por meio do baixo nível de competição entre atores que, na necessidade de serem altamente especializados e terem mão-de-obra extremamente qualificada (operativa, legal, intelectual), são poucos a cumprir tamanhos requisitos para estar em condições de competição.

Proposições recentes de plantas limpas e metas a cumprir em relação às emissões de carbono por parte da *Environmental Protection Agency* (EPA) nos Estados Unidos são um bom exemplo de transição dos marcos regulatórios com efeito nos custos transacionais dos atores e agentes envolvidos. Da mesma forma, os elementos cooperativos entre Estados, como contratos e simplificações legais, também têm sido mais modestos do que poderiam, com impacto nos investimentos estrangeiros, com ampla margem de contenciosos entre as partes. Victor e Yueh (2010) apontam para a necessidade de uma “*Energy Stability Board*” que, tal como uma instituição de governança internacional, poderia antecipar-se aos problemas em mesa e propor soluções para contenciosos ou disputas que acarretassem em um ambiente de maior equilíbrio econômico e diminuição do risco e insegurança no setor.

Nesse sentido, o papel da China é determinante na criação de demandas porque o segundo principal produtor, grande investidor e consumidor neste mercado. Parte da análise de Victor e Yueh é a de que os Estados Unidos têm perdido oportunidade de engajar em parcerias bastante promissoras com os chineses porque fonte segura de recursos e demanda por energia. As relações entre agentes públicos e privados nesse panorama seria, inclusive, uma das funções deste *Board*, que representaria também fomento e espaço para essas relações. Como a maior parte das reservas de petróleo e gás (juntos, como ainda majoritários absolutos na matriz de consumo de energia mundial<sup>13</sup>) concentram-se em empresas públicas, a criação de canais de redução dos custos de transação entre as partes parece ser um fator determinante na criação de eficiência no setor.

No caso do Brasil, foram os chineses os únicos a apresentarem-se à concorrência na área do pré-sal, como parte do ambiente que fora aberto à concorrência estrangeira somente depois de 1997. Em 2004 pela primeira vez há um acordo entre a Sinopec (Corporação de Petróleo e Químicos da China) e a Petrobrás, pelo qual a Sinopec construiria oleodutos (projeto GASENE, ligando a região Norte ao Sudeste do país) em projeto de cooperação estratégica de expansão significativa. A análise de risco proposta por meio do relatório editado por Myers e Viscidi (2014) aponta quatro maiores fatores que devem ser observados por chineses e brasileiros de modo a capacitar relações mais produtivas no setor: a revisão de regulações locais; a revisão de tarifas de transporte de energia e eletricidade; a melhoria

---

13 Ver Key World Energy Statistics, da International Energy Agency - <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/keyworld2014.pdf>

das relações entre as comunidades; a promoção do diálogo entre o setor público e o privado. Os pontos ressaltados, pois, convergem com aqueles apresentados antes que distam sobre as necessidades institucionais para eficiência e segurança no mercado de energia.

Essa segurança, cujo escopo, como se pode ver, é amplo, pode ser considerada a partir da eficiência na administração do recurso energético, mas também, da capacidade de fazer manter relações produtivas em meio aos mecanismos institucionais necessários, tanto do ponto de vista regulatório, porque objeto central do interesse de Estado, quanto de demais subsidiários, como pode ser a regulação ambiental e a conservação e defesa do patrimônio natural por meios militares e instrumentos legais.

### **À GUIA DE CONCLUSÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRÉ-SAL E OS NOVOS DESAFIOS À SEGURANÇA NACIONAL**

Conforme discutido anteriormente, no contexto pós-Guerra Fria, a questão da segurança torna-se mais complexa. A temática da energia, mais especificamente, a do petróleo, em função de sua relevância para o desenvolvimento econômico, assume uma dimensão estratégica nas relações interestatais. Nesse sentido, visando garantir a segurança da demanda, mas também, em última instância, a segurança nacional, nos anos mais recentes, a questão da segurança energética tem assumido uma posição de destaque na agenda estatal. Não obstante, a despeito das vulnerabilidades inerentes às disputas pelo acesso aos recursos petrolíferos, no Brasil, pouca atenção tem sido dispensada à segunda vertente da segurança energética. A descoberta dos campos do pré-sal, em 2005, por seu turno, pode ser entendida a partir de dois enfoques de natureza distinta. É, por essa razão que se defende a criação de marcos regulatórios, no campo da energia, que sejam capazes de lidar com os novos desafios da contemporaneidade.

A descoberta do pré-sal pode ser entendida como um ponto de inflexão no aprofundamento das discussões relativas à segurança energética. Se por um lado, tal descobrimento pode garantir a segurança da demanda, uma vez que se prevê um aumento de até 60% da produção brasileira de petróleo, de outro, observam-se possíveis vulnerabilidades no que tange às questões geopolíticas e de segurança nacional. Caso os cenários mais otimistas sejam concretizados, o Brasil poderá assumir a

sexta posição entre os maiores produtores de petróleo mundiais. Nesse sentido, discute-se a necessidade de desenvolver estratégias que sejam capazes de colocar o país em posição de assegurar seus recursos e de manter sua posição no cenário internacional.

Dentro desse escopo, em 2008, visando o estabelecimento de uma estratégia e a definição de metas no que tange à defesa e à segurança nacional, o governo brasileiro aprova a Estratégia de Defesa Nacional (END). No documento, fica patente a preocupação para com a segurança dos recursos naturais. Ao considerar as necessidades relativas ao crescimento econômico brasileiro e, portanto, a consequente ascensão no cenário internacional, o governo brasileiro, por meio da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, reconhece que a disputa por recursos naturais pode ser a fonte de conflitos interestatais. Reconhece-se, nesse sentido, a necessidade de proteção da Amazônia e das águas jurisdicionais brasileiras, atribuindo-se um grau de destaque para as reservas de petróleo do recém-descoberto campo do pré-sal. De acordo com Wellington de Almeida (2010), a descoberta do pré-sal pode ser entendida como uma “janela de oportunidade” para o aprofundamento do debate relativo à necessidade de modernização das Forças Armadas e, em especial, da Marinha do Brasil e de todo o aparato naval necessário e proporcional aos investimentos na área. Inquestionavelmente, observa-se uma movimentação do governo brasileiro nessa direção. De acordo com as disposições da END, as ações de vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras, e consequentemente as reservas petrolíferas, ficarão sob encargo da Marinha do Brasil.

A esse respeito, de forma genérica, as discussões atuais no campo da defesa referem-se à construção das condições exigidas para que o Brasil consiga dispor dos meios apropriados para a proteção dos recursos naturais. Quando pensamos especificamente no nas reservas petrolíferas, indubitavelmente, a preocupação é deslocada para a questão geopolítica e militar. Conforme discutido nas seções anteriores, a abordagem multidimensional da segurança energética demonstra que, além da preocupação com a segurança da demanda, ao refletir sobre os aspectos relativos à política energética, os Estados devem levar em consideração o fato de a energia ser um dos condicionantes da riqueza e do poder dos países.

Sendo assim, em face da necessidade de controle das áreas em que se localizam tais recursos, necessariamente, a geopolítica torna-se variável

central nas políticas de energia e, conseqüentemente, forma de lidar com os desafios que possam advir das disputas por recursos, considerada a componente militar. Nos anos mais recentes, o Brasil, ao tentar adequar sua estratégia de defesa aos novos dilemas de segurança nacional e internacional, caminha no sentido de aprofundar a sua capacidade de dissuasão e de proteção do território e de seus recursos.

Contudo, embora a END represente um marco de inflexão na política de defesa nacional no que concerne ao planejamento estratégico, o documento tem sido objeto de críticas referentes à existência de inconsistências conceituais e limitações operacionais (ALMEIDA, 2010). Para os críticos da política de defesa atual, o principal fator limitador seria a falta de recursos financeiros para implantação das metas descritas no planejamento. No que concerne à questão energética, mais especificamente à defesa dos recursos e plataformas petrolíferas, a impossibilidade da manutenção de um programa de modernização da Marinha no longo prazo tende a comprometer a capacidade do Estado em garantir a segurança energética. Desse modo, destaca-se a necessidade de manter as discussões a esse respeito entre as elites políticas, a academia e a sociedade civil para a necessidade de um projeto contínuo de aprimoramento das estruturas de segurança e defesa no país em proporção ao avanço do tema no cenário internacional.

A produção de petróleo e o seu refinamento exigem que sejam construídas redes de cooperação e a institucionalização de regras que garantam a redução dos riscos e a manutenção do sistema de confiança, com ênfase sobre a questão do escoamento, do estabelecimento de contratos e orientação política das partes. Os *policymakers* tem papel diligente ao propor políticas que atendam demandas de curto, médio e longo prazo de forma a manter os seus sistemas seguros. No primeiro caso, o sistema encontra-se, em situação de dependência do recurso, vulnerável às decisões relativas às cotas de produção e ao preço do recurso. Em relação ao longo prazo, destacamos a necessidade de estabelecimento de acordos cooperativos que consigam garantir a continuidade do fluxo e a manutenção dos custos mínimos de transação com impacto na redução dos riscos.

As regras institucionais são determinantes na redução dos riscos e das incertezas geradas pelas interações humanas. No caso do petróleo ela deve ser analisada com base nas relações entre os importadores e exportadores e entre os países que cedem seus territórios para a construção de pipelines e da infraestrutura para o escoamento do recurso. Em relação

a esse quesito é importante ainda ponderar em relação à necessidade do estabelecimento de cooperação e de redes de investimentos. Diante do exposto, a descoberta do Pré-Sal poderá transformar o Brasil em um dos principais atores do comércio internacional do petróleo. Apesar de ser a maior bacia descoberta, a exploração do insumo demandará grandes investimentos do capital estatal e privado, que só serão recuperados depois de anos de exploração. Por ter um governo sólido e com um parque industrial mais diversificado, acredita-se que o país não estará tão vulnerável a crises de demanda e/ou a queda dos preços do barril. Ao contrário dos países árabes que tem grande parte do seu PIB dependente da produção do Petróleo, o país não corre esse risco. Para o sistema de fornecimento, a inserção de uma maior produção brasileira no comércio internacional pode reduzir ainda mais a dependência do consumo dos países que tenham baixo grau de confiabilidade, financiem grupos terroristas ou que não consigam atender os seus contratos comerciais, fato que contribui para o aumento da segurança energética e da própria segurança nacional dos países consumidores.

A introdução do petróleo brasileiro, mesmo que não sendo um petróleo convencional, também reverbera no próprio preço do barril. A grande oferta poderá estimular a redução dos preços o que será bastante prejudicial aos países que dependem da comercialização do recurso. Por outro lado, os altos custos para a construção das plataformas entre outros, pode desestimular os investimentos internacionais. Não se trata somente de altas somas para a construção de plataformas, como também, de redes de escoamento, *refinários*, entre outros. Somente com um investimento na produção *downstream* e *upstream* que o país poderá obter relevância internacional. Os meios de exploração e de produção do recurso demandará ao governo brasileiro um importante papel diplomático e comercial que consiga demonstrar, aos países consumidores e investidores, a confiabilidade da produção brasileira. Esta não está arrolada somente à produção energética, como também a defesa das plataformas, dos tipos de contratos estabelecidos e da credibilidade da maior estatal brasileira, a Petrobrás, em relação à corrupção.

Nesse sentido, são ainda grandes os desafios que o país em relação ao estímulo da exploração das bacias descobertas no Brasil. A análise do Pré-Sal transcende as poucas linhas proposta nesse trabalho, contudo não deixamos de reconhecer que a descoberta é fundamental para o aumento da segurança energética mundial. Em relação aos países produtores, a inserção do país pode coloca-los em posição de vulnerabilidade o que demandaria esforços para manter a sua parcela no comércio internacional.

Nesse sentido, as regras institucionais são determinantes na redução dos riscos e das incertezas geradas pelas novas descobertas e para a manutenção do próprio sistema o eu, por fim último, é fundamental para a manutenção da própria segurança e defesa nacional, uma vez que as políticas vigentes são muito generalistas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v.16, n.1, p. 220-250, jun. 2010.
- ANDREWS, C.J. Energy security as a rationale for governmental action. *IEEE Technology and Society Magazine*, New York, v. 24, n. 2, p. 16-25, 2005.
- BOOTH, K. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BURGESS, J. Non-military security challenges. In: SNYDER, C (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. London: Palgrave, 2007.
- BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Colchester: ECPR Press, 1991.
- CHESTER, Lynne. Conceptualising Energy Security and Making Explicit its Polysemic Nature. *Energy Policy*, Surrey, v. 38, n.2, p. 887-895, 2010.
- CRETI, A.; FABRA, N. Supply security and short-run capacity markets for electricity. *Energy Economics*, Guildford, Inglaterra, v. 29, n. 2, p. 259-276, 2007.
- CNA Corporation. *Powering America's Defense: Energy and the Risks to National Security*. CNA Analysis & Solutions. Panel / Report. 2009. Disponível em: <<http://www.cna.org/sites/default/files/Powering%20Americas%20Defense.pdf>> Acesso em: 09 abr. 2015
- COASE, R. The Nature of the Firm. *Economica New Series*, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov., 1937, Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2626876?sid=21106402418623&uid=3739256&uid=4&uid=3739704&uid=2>>. Acesso: 20 abr. 2014.

DELLINGHAUSEN NETO, J. Segurança energética a partir do pré-sal brasileiro: uma análise via setores militar, político, societal, ambiental e econômico. *InterAção*, Santa Maria (RS), v. 5, n. 5, 2013.

DUQUE, Mariana. O papel de síntese da escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n.3, 2009.

GRUBB, Michael; BUTLER, Lucy; TWOMEY, Paul. Diversity and security in UK electricity generation: the influence of low-carbon objectives. *Energy Policy*. Surrey, v. 34, n. 18, p. 4050-4062, 2006.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA. 2008. Disponível em: <[https://www1.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2010.

FRANKO, P. *The Puzzle of Latin American Economic Development*. New York: Roman & Littlefield Publishers, 2007.

INTHARAK, Narumon et al. *A quest for energy security in the 21st century*. Asia Pacific Energy Research Centre. 2007 Disponível em: <[http://www.ieej.or.jp/aperc/2007pdf/2007\\_Reports/APERC\\_2007\\_A\\_Quest\\_for\\_Energy\\_Security.pdf](http://www.ieej.or.jp/aperc/2007pdf/2007_Reports/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf)>.

JAMASB, Tooraj; POLLITT, Michael. Security of supply and regulation of energy networks. *Energy Policy*, Surrey, v. 36, n. 12, p. 4584-4589, 2008.

JOODE, Jeroen de at al. Energy policies and risks on energy markets: a cost-benefit analysis. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CPB Special Publications. Victoria, 2004 . Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/cpb/spcial/51.html>>

JUN, E.; KIM, W.; CHANG, S.H. The analysis of security cost for different energy sources. *Applied Energy*, Londres, v. 86, n.10, p. 1894-1901, 2009.

KEPPLER, J.H., 2007. *International Relations and Security of Energy Supply: Risks to Continuity and Geopolitical Risks*. Disponível em: <[http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/ouvrages\\_1031930151985/publi\\_P\\_energie\\_jhk\\_securityofsupplyeparlt\\_1174559165992S](http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/ouvrages_1031930151985/publi_P_energie_jhk_securityofsupplyeparlt_1174559165992S)>

KEOHANE, Robert, *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1983.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. Broadening the agenda of security studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, v. 40, n. 2, 1996.

LIEB-DÓCZY, Enese, BÖRNER, Achim-Rüdiger, MACKERRON, Gordon. Who Secures the Security of Supply? European perspectives on security, competition, and liability. *The Electricity Journal* v. 16, n. 10, p. 10-19, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tej.2003.10.008>>

MCCARTHY, Ryan W.; OGDEN, Joan M.; SPERLING, Daniel. Assessing reliability in energy supply systems. *Energy Policy*, Surrey, v. 35, n. 4, p. 2151-2162, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2006.06.016>>

NYE, J.; LYNN-JONES, S. International Security Studies: a report of a conference on the state of the field. *International Security*, Cambridge, v. 12, n. 4, 1988.

NORTH, D. Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359-368, jun. 1994.

\_\_\_\_\_. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal Theoretical Politics*, v. 2, n. 4, p. 355-67, 1990.

OSTROM, E. Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 493-535, 1999.

VICTOR, D.; YUEB, L. The New Energy Order – Managing Insecurities in the Twenty-first Century. *Foreign Affairs*, New York, Jan./Feb., 2010.

WILLIAMSON, O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 38, p. 595-613, Sept., 2000.

MYERS, M.; VISCIDI, L. (editors). *Navigating Risk in Brazil's Energy Sector: the Chinese Approach*. Inter-American Dialogue / Conselho Empresarial Brasil-China. October, 2014.

SAINT-PIERRE, H. "Defesa" ou "segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, jan./jun., 2003.

TINTO, Daniel. Deterrence e Détente: uma breve discussão metodológica. *Polímnia*, Lisboa, n. 2, v. 1, 2011.

VILLA, Rafael. A segurança global multidimensional. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 46, 1999.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.

Recebido em: 25/11/2014

Aceito em: 10/04/2015

# UM NOVO DESPERTAR PARA A ÁFRICA, A FRONTEIRA ORIENTAL BRASILEIRA: O CASO DOS FUZILEIROS NAVAIS NA NAMÍBIA

Tamires Aparecida Ferreira Souza<sup>1</sup>  
Natália Diniz Schwether<sup>2</sup>

## RESUMO

O oceano Atlântico desempenha um papel estratégico fundamental para o Brasil e para o continente africano. O sistema internacional, marcado por desequilíbrios de poder, demonstra a necessidade do Brasil e dos demais países litorâneos do continente africano em se defenderem contra possíveis ameaças, e preservarem a integridade de sua população e de sua economia. Para tanto, deve haver a presença de Forças Armadas estruturadas e combativas, especialmente a Marinha, para o exercício do controle do território e do poder de dissuasão. Nesse sentido, as Forças

---

1           Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). E-mail: tamires.souza@yahoo.com.br.

2           Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. E-mail: natidiniz@gmail.com

brasileiras e africanas têm de estar unidas e cooperarem entre si, elevando a capacidade de eficiência e prontidão. Nosso objetivo circunda a observação do cenário atual, no que diz respeito às práticas adotadas pelo Brasil em conjunto com os países africanos, compreendendo as tentativas de cooperação que se estabeleceram entre as Forças, tendo como destaque a relação erigida entre as marinhas do Brasil e da Namíbia. Essa ação, comandada pela Marinha brasileira, foi responsável por demonstrar um novo tipo de parceria estratégica, com o desenvolvimento das bases da Marinha namibiana. Tal cooperação torna-se um elemento importante para a retomada da vocação brasileira ao mar, e projeta uma nova concepção de defesa para os países africanos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação em Defesa; Atlântico Sul; Marinha.

## **A NEW ARISE FOR AFRICA, THE BRAZILIAN EASTERN FRONTIER: THE CASE OF NAMIBIAN MARINES**

### **ABSTRACT**

The Atlantic Ocean plays a strategic role for Brazil and for the African continent. The international system, marked by power imbalances, demonstrates the need for Brazil and other coastal countries of the African continent in defending themselves against possible threats, and preserves the integrity of its population and its economy. Therefore, there must be the presence of structured and combative Army Forces, especially the Navy, for the control of the territory and the deterrent power. In this sense, the Brazilian and African forces must be united and cooperative, raising the capacity of efficiency and promptness. Our goal surrounds the observation of the current situation, with regard to the practices adopted by Brazil and African countries, understanding the

cooperation attempts established between the Forces, especially the relationship between the navies of Brazil and Namibia. This action, led by the Brazilian Navy, was responsible for demonstrating a new type of strategic partnership, with the development of the Namibian Navy bases. Such cooperation is an important element for the recovery of the Brazilian vocation to the sea, and projects a new conception of defense for African countries.

**KEY WORDS:** Defense cooperation; South Atlantic; Navy.

## INTRODUÇÃO

O Atlântico Sul é indicado como uma região estratégica de alta relevância, cercado pelos continentes sul-americano e africano, e constituído por riquezas naturais inestimáveis, como as jazidas de petróleo próximas à costa do Brasil e da Angola. Sendo assim, indispensável à soberania e à proteção do território, especialmente contra possíveis intervenções extrarregionais e ações de pirataria, presentes de forma constante no local.

Nesse cenário de possíveis inseguranças, nascem relações cooperativas, de forma bi e multilateral, entre os países da região. Damos destaque à relação Brasil-África, originada com o império português, sendo constituída por trocas comerciais e intercâmbios em aspectos de defesa, vertente trabalhada neste artigo. O Estado brasileiro faz uso de processos cooperativos, especialmente no âmbito sul-sul, desde o início do século XXI, intensificados com o governo de Lula da Silva. Essa prática se norteia pela construção de um sul mais unido e protegido contra ameaças, bem como por um fortalecimento da presença e do poder do Brasil perante o sistema internacional, a fim de tornar-se um Estado ativo e influente no âmbito global. Para tanto, algumas ações têm sido exploradas, como as relações com a Angola e África do Sul, a construção da marinha da Namíbia, caso que terá destaque neste artigo, a formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e a parceria criada com o grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

No que tange à construção da marinha namibiana pelo Brasil, podemos destacar a aproximação significativa em matéria de defesa realizada pelos países, em que o Estado brasileiro efetuou a transferência de conhecimento técnico, logístico e operacional, para que a Namíbia pudesse constituir uma marinha capaz de proteger e defender seu território no

Atlântico Sul perante o cenário apresentado de inseguranças. Esse processo cooperativo pode ser considerado um efetivo avanço em cooperação em defesa na região, anteriormente preterida pelos países que a compõem.

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo compreender o cenário atual de cooperação entre o Brasil e o continente africano, com enfoque nas questões referentes à defesa do Atlântico Sul. Para tanto, nos utilizaremos do caso dos fuzileiros navais na Namíbia, buscando compreender a cooperação desenvolvida entre as Forças Armadas brasileiras e namibianas. O artigo se encontra dividido em três seções centrais. A primeira tange o objeto teórico sobre cooperação em defesa e as Forças Armadas; a segunda refere-se ao estudo do Atlântico Sul, focando-se nas questões sobre o Brasil e o continente africano; como última parte, realizamos a análise do caso em estudo.

## COOPERAÇÃO EM DEFESA E AS FORÇAS ARMADAS

Os conceitos de defesa e segurança perpassam alguns caminhos de interpretação, de acordo com Saint-Pierre (2008, p. 59), o conceito de segurança “indica um estado ou sensação que produz a percepção de ausência de ameaças que coloque em risco a existência, a propriedade, os interesses, os valores ou o particular modo de ser de quem percebe.” (tradução nossa)<sup>3</sup>. Assim, a segurança pauta-se na “negação”, ou seja, na ausência da ameaça. Já a atividade em si, é denominada “defesa”.

Se por um lado nos sentimos seguros quando nada nos ameaça, nos sentimos “defendidos” quando sabemos que fizemos tudo que o estava ao nosso alcance para manter alerta nossa atenção à emergência de ameaças, quando sabemos que aproveitamos da melhor maneira possível os meios ao nosso alcance, e as circunstâncias. (SAINT-PIERRE, 2008, p. 59, tradução nossa)<sup>4</sup>

Nesse contexto, as Forças Armadas constituem um instrumento específico, que pode ser empregado e mobilizado para a defesa nacional

3 “(...) indica un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe.”

4 “Si por un lado nos sentimos seguros cuando nada nos amenaza, nos sentimos “defendidos” cuando sabemos que hemos hecho todo lo que estaba a nuestro alcance para mantener alerta nuestra atención a la emergencia de amenazas, cuando sabemos que aprovechamos de la mejor manera posible los medios a nuestro alcance, y las circunstancias.”

de um Estado, porém não deve ser considerado como o detentor exclusivo do controle da defesa de uma nação (SAINT-PIERRE, p. 159-60). No caso da Marinha, destacamos sua missão e tarefa voltada ao uso do mar, sua negação e a projeção de poder sobre a terra. Contudo, como destacado por Menon (1998, p.21-31), essa força não tem um “objetivo tangível” para defender, e por isso, não são a prioridade dos governos, no que se refere ao seu financiamento e na formulação estratégica. Nesse âmbito, Corbett contribuiu para o pensamento estratégico da Marinha com a utilização da Força em guerra em terra, discordando com Mahan de que o poder marítimo tem fim em si mesmo, afinal, segundo o primeiro, tal poder não é capaz de influenciar a história isoladamente.

O fim da Guerra Fria criou um cenário de regionalização de conflitos e das formas de solucioná-los, proporcionando a busca do entendimento das condições que moldam os sistemas regionais (SOLINGEN, 1998, p.05). Nesse contexto, os Estados necessitam buscar formas coletivas, já que as ameaças atuais perpassam as fronteiras nacionais e regionais, concomitantemente ao fato de que nenhum Estado é completamente “poderoso” a ponto de não estar vulnerável a nenhuma ameaça. Portanto, faz-se necessária a cooperação com os demais, para, por meio dessa, discutir e solucionar suas vulnerabilidades, proporcionando maior segurança em seus Estados e entornos (UN, 2004, p. 01-2/16).

O conceito de cooperação pode abranger aspectos econômicos, políticos e militares. De acordo com Keohane (1984, p. 51-4) a cooperação ocorre quando os atores passam a acordar seus comportamentos e ações (voltados a um objetivo), que não estavam em harmonia (políticas dos atores permitem a conquista dos objetivos um dos outros, de forma automática), por meio de negociações, como uma coordenação política (decisões ajustadas em conjunto), obtendo-se com isso, ganhos. Ressalta-se que a cooperação não implica na ausência de conflito, sendo assim considerada como uma reação ao conflito ou ameaça de tal. Seguindo a visão do realista ofensivo Mearsheimer, há a possibilidade de cooperação (como uma balança de poder<sup>5</sup>), apesar de suas dificuldades de concretização, especialmente devido à preocupação com os ganhos relativos e a “trapaça”. Ressalta-se, entretanto, que, mesmo

---

5 O termo balança de poder pode ser retirado à definição de Hans Morgenthau, que se relaciona a: “- uma política direcionada para um determinado Estado de coisas; - um determinado Estado concreto de coisas; - uma distribuição de poder aproximadamente igual; - qualquer distribuição de poder” (DINIZ, 2007 apud REZENDE, 2013, p. 26). Maiores informações em: DINIZ, Eugenio. **Política Internacional. Guia de estudos das abordagens realistas e da balança de poder**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

com a existência da cooperação, a competição por segurança ainda persistirá, já que a segurança mútua pode não ser buscada ou efetivada, em situações nas quais um Estado utiliza-se da guerra, ou tem requisitos de segurança incompatíveis com os demais (REZENDE, 2013, p. 40).

Ainda no que tange ao período pós-Guerra Fria, observa-se que as alianças militares, “fundamentadas nos imperativos do uso ou ameaça de uso da força, seja para a defesa, dissuasão ou intervenção”, foram substituídas por um novo padrão de cooperação, como a cooperação em segurança (REZENDE, 2013, p. 26). De acordo com a definição de Muthanna (2006 apud REZENDE, 2013, p.26-7), cooperação em segurança está relacionada com “relações bi a multilaterais” tanto entre civis como militares, “cooperação político-militar, cooperação civil de segurança, e cooperação de defesa, que inclui os ministérios de defesa e as FFAA [Forças Armadas] dos países envolvidos, cobrindo, diretamente, a questão da cooperação militar”. Destacando-se que, os “agrupamentos cooperativos” podem abranger desde o cenário global como regional, contribuindo para níveis cooperativos além do militar, visto sua característica multidimensional. Nesse contexto, os arranjos militares e de defesa devem seguir algumas demandas como,

- que ele garanta e aumente a segurança nacional externa e internamente;
- que ele aumente os recursos próprios de defesa e militares;
- que não prejudique os próprios interesses de segurança nacional ou a capacidade dos militares de agirem sozinhos, se necessário;
- que seja relacionado aos recursos que são demandados para a realização dos objetivos e iniciativas de qualquer aliança/arranjo/acordo que a nação seja membro/signatária;
- que seja compatível com vínculos de outros arranjos cooperativos ou alianças, se houver, e que não ameace tais vínculos (MUTHANNA, 2006 apud REZENDE, 2013, p. 28).

Para o General Rocha Paiva (2011, p. 38 apud TEIXEIRA, 2013, p. 28), a efetivação da cooperação em defesa exige “ajuda, apoio, parcerias, e intercâmbios; reuniões e órgãos de defesa; exercícios e missões combinadas; parcerias em outros campos da ciência e tecnologia, desenvolvimento e indústria de defesa; medidas de equilíbrio de poder, que desenvolvam

a confiança mútua; e controle de armas”. Dessa forma, a cooperação em defesa volta-se para a preservação da soberania dos Estados nacionais, bem como para a coibição de possíveis conflitos, internacionais e regionais (REZENDE, 2013, p.90).

## O ATLÂNTICO SUL

A datar do início do século XV verifica-se a utilização do mar, considerado como uma importante “artéria de comunicação”. Com a constituição do império português e o descobrimento do Brasil, houve a estruturação de rotas marítimas entre este país e a África, especialmente, para a obtenção de escravos. Porém, em decorrência do enfraquecimento português e a ascensão do poder britânico, inicia-se uma busca pelo controle do Atlântico Sul, marcada pela supressão do comércio entre Brasil e África e pelo domínio das rotas comerciais locais, atrelado ao fim do tráfico negreiro (PENHA, 2011).

O afastamento da África colocou o Brasil de costas para aquele continente, e conseqüentemente, para a região do Atlântico Sul, com profundas implicações no desenvolvimento de forças navais e mercantes. A perda da dimensão oceânica da marinha brasileira e a dependência que se criou em relação ao exterior, em termos de equipamentos e de adestramento do pessoal marítimo, gerou um problema adicional para o Brasil que não conseguiu acompanhar o desenvolvimento tecnológico deste importante segmento produtivo e estratégico. A defasagem tecnológica e os problemas econômicos do país impediram o fortalecimento da marinha brasileira, tornando-o vulnerável às ameaças advindas das potências imperiais contribuindo para a difusão da tese do “vazio de poder” no Atlântico Sul, portanto, sujeito à intervenção das potências marítimas quando se sentissem ameaçadas em seus interesses (PENHA, 2011, p. 62).

Recentemente, já no século XXI, averigua-se que conflitos étnicos e ideológicos que assolavam o continente africano e eram, muitas vezes, financiados pelas grandes potências aproximaram-se, em sua maioria, de uma resolução. Todavia, o cenário permanecia “de crise”, fundamentalmente, no setor econômico, devido ao endividamento

externo, herança das guerras civis, e do desemprego. Foi nesse contexto social que os países africanos viram oportunidade para estreitar os laços com o Brasil, a fim de conquistarem o seu desenvolvimento. (AGUILAR, 2013, p. 56)

No que diz respeito ao lado brasileiro, o governo de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1994 e 2002, não realizou um efetivo intercâmbio comercial e político com a África, apesar da presença crescente de empresas brasileiras, como a Odebrecht, atuando no continente. No entanto, estabeleceu algumas parcerias estratégicas, como com Angola, país-chave para o Brasil devido a sua localização entre as regiões central e austral da África, e por possuir imensas riquezas naturais. A parceria deveu-se, principalmente, ao desenvolvimento, em 1989, da Comunidade dos países de Língua Portuguesa (CPLP), motivada por afinidades históricas e culturais. A África do Sul destaca-se por ser outro importante parceiro comercial do Brasil, assim como, é um agente facilitador do desenvolvimento do sul da África, pois com a exceção de Angola, todos os demais países da região são dependentes de suas estradas e portos. Assim sendo, tais parcerias foram cruciais para uma maior inserção do Brasil nos processos integrativos econômicos do continente (PENHA, 2011, p. 195-207).

Em 2003, com a posse do governo Lula da Silva, o cenário foi dinamizado e as relações Brasil-África passaram a ter um importante papel para o governo. Nesse cenário, a CPLP exerceu grande influência como instrumento para cooperação, concomitante com a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZPCAS)<sup>6</sup>. Ademais, do Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA)<sup>7</sup> e da Cúpula África do Sul e América (ASA)<sup>8</sup> que constituíram duas iniciativas para intensificar a cooperação sul-sul (VISENTINI, 2012, p. 86-93). Igualmente, durante seu mandato, estabeleceu diversos acordos bilaterais com países africanos, entre eles Guiné-Bissau, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Senegal e Guiné Equatorial.

---

6 Cooperação em segurança humana por meio da cooperação econômica; prevenção de crime e combate ao tráfico de drogas; paz, estabilidade e segurança; pesquisas científicas; temas transversais; e implementação de mecanismos. (KORNEGAY, Francis A. South Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS Equation: the transatlantic space in transition. *Austral*, v.02, n.03, p.75-100, jan.-jun. 2013).

7 Cooperação econômica, política, cultural e militar. (VISENTINI, 2012, p.86-93).

8 Objetiva melhorar as relações entre Brasil-África do Sul. (VISENTINI, 2012, p.86-93).

## POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA

Nesse mesmo íterim, criou-se pela Marinha brasileira, o termo *Amazônia Azul*<sup>9</sup>, considerada como uma região de “imensas riquezas da área oceânica sob jurisdição brasileira”. Em decorrência, sobretudo, da descoberta de “grandes reservas de petróleo e gás nas camadas do pré-sal<sup>10</sup>, o país está se tornando um grande produtor mundial de petróleo e deve tornar-se um dos dez maiores do mundo”; contudo, apesar de o Brasil ter conquistado a autossuficiência em petróleo, e em breve também em gás, o que permitirá ser um importante exportador de tais recursos, ainda existem desafios técnicos a serem enfrentados, desde equipamentos até recursos financeiros<sup>11</sup>. Assim, verifica-se que nos últimos anos, o Oceano Atlântico, o qual sempre teve um papel estratégico importante para o Brasil, como rota marítima para comércio e comunicação, “tornou-se ainda mais crucial para o país devido aos recursos naturais que estão localizados na Zona Econômica Exclusiva e na Plataforma Continental”<sup>12</sup>, regiões em que se encontram as jazidas de petróleo e gás. Por isso, faz-se indispensável o alerta, tanto ao governo, quanto ao público e, em especial, a Marinha, sobre a importância desse patrimônio brasileiro e a necessidade de preparo para possíveis desafios e ameaças que possam daí advir (WIESEBRON, 2013, p. 102-4).

Acrescenta-se a esse cenário, os evidentes desequilíbrios na América do Sul, também presentes em outras regiões do globo, os quais reproduzem divergências de políticas e interesses nacionais. Nesse sentido, é proeminente que os países se articulem para se defenderem

---

9 Maiores informações sobre a Amazônia Azul em: MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul: O patrimônio brasileiro no mar**. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/)>.

10 O pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas em águas ultraprofundas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. As maiores descobertas de petróleo, no Brasil, foram feitas pela Petrobras na camada pré-sal localizada entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo. PETROBRAS. **Atuação no Pré-Sal**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>>.

11 Figura ilustrativa sobre caminhos percorridos e futuros desafios para a busca, efetivação e utilização do pré-sal, em: PODER NAVAL. **O tamanho Do Desafio**. Disponível em: <[http://www.naval.com.br/blog/wp-content/uploads/2012/09/pre-sal\\_info.jpg](http://www.naval.com.br/blog/wp-content/uploads/2012/09/pre-sal_info.jpg)>.

12 Zona Econômica Exclusiva (ZEE) é uma faixa de mar adjacente ao mar territorial, que não deve exceder o limite de 200 milhas, exercendo-se soberania sobre todo o local. Já a Plataforma Continental (PC) é o prolongamento natural do continente sob o oceano, podendo atingir até 350 milhas marítimas, exercendo-se o direito de exploração e utilização de recursos naturais. Informações em: POGGIO, Guilherme. *A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<http://www.multimar.com.br/zee/>>.

contra possíveis ameaças, fundamentalmente, extrarregionais e preservarem a integridade de sua população, bem como de sua economia, contra a tentativa de interferência de uma ou mais potências hostis (ROBSON, 2011, p. 2), posto que, os tipos de poder exercidos pelos Estados se assemelham, porém diferenciam-se no grau em que são empregados, principalmente no que tange a suas capacidades militares de defesa e seu poder econômico, tanto no âmbito interno como no mundial (WALLERSTEIN, 2001, p.48-9).

Destarte, a atual Política de Defesa Nacional (PND) brasileira, observa que “A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e incluiu o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 21). Afinal, como prossegue o decreto,

o planejamento de defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidades de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, p. 25).

Com isso, tem-se que, sob o ponto de vista da defesa, a Amazônia e o Atlântico Sul são, hoje, áreas prioritárias. No tocante ao Atlântico Sul, a prevalência se dá, como já exposto, pela necessidade de proteger os recursos naturais da sua plataforma continental. Ou seja, com intuito de garantir a exploração econômica das jazidas de petróleo que estão sob sua jurisdição, sem interferências externas. Portanto, o cenário financeiro alicerçado em um contexto de novas ameaças, como a pirataria, o terrorismo e o tráfico de drogas, foram os grandes impulsionadores para manutenção e ampliação das parcerias com a costa atlântica da África, julgando ser essa a melhor alternativa para consolidação da zona de paz na região e enfrentar as possíveis instabilidades (AGUILAR, 2013, p. 64-5). Como ressalta o quadro a seguir do Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro, de 2012, a Marinha tem promovido diversas iniciativas de cooperação com outros Estados, sendo a Namíbia o país com maior número de pessoal entre 2001-2011, voltadas, especialmente ao ensino militar.

Figura 1 – Militares estrangeiros no Brasil (2001-2011)

Países	Militares	Países	Militares	Países	Militares
África do Sul	7	EUA	16	Nigéria	01
Alemanha	2	França	3	Paraguai	35
Angola	22	Guatemala	1	Peru	40
Argentina	22	Guiana	6	Reino Unido	1
Bolívia	15	Guiné-Bissau	5	República Dominicana	38
Chile	19	Índia	2	Suriname	7
Colômbia	3	México	6	Uruguai	6
Equador	28	Moçambique	10	Venezuela	51
Espanha	1	Namíbia	1.179	—	—

Fonte: BRASIL, 2012, p.106.

Entretanto, a soberania e a segurança de um território estão relacionadas com a capacidade de sua indústria de defesa e de seu setor produtivo estratégico, e do preparo e treinamento de suas Forças Armadas. Dessa forma, a crescente projeção externa do Brasil, em fóruns multilaterais, na cooperação regional e Sul-Sul, enfatiza as vulnerabilidades existentes, em especial nas fronteiras. Em vista disso, o reaparelhamento das Forças Armadas e da indústria de defesa nacional é fundamental para que sejam capazes de proteger o patrimônio nacional, e enfrentar os desafios advindos do novo papel do Brasil no contexto internacional (NUNES, 2010, p. 61-3).

Destarte, a proteção dos recursos naturais que compõem a “Amazônia Azul” é imprescindível, visto que os limites de jurisdição das águas são “linhas imaginárias” e, por isso, demandam a presença da Marinha, capaz de exercer o controle e o poder de dissuasão. Para o país, que se tornou a sexta economia do mundo, e que deseja estar presente, cada vez mais, no cenário internacional, é essencial possuir capacidade de defesa condizente com seu desenvolvimento. Nesse sentido, as Forças Armadas devem se integrar e cooperar entre si, para elevar, assim, sua capacidade de eficiência e prontidão, além da necessidade de sua modernização, com investimentos em tecnologia (WIESEBRON, 2013, p. 106-7). “(...) A prosperidade econômica vem da segurança, e a prosperidade continuada requer investimento contínuo” (ROBSON, 2011, p. 18-9).

A Marinha do Brasil atua como instrumento para a restauração da vocação marítima brasileira, com grandes investimentos em modernização e forças navais, criando uma combinação múltipla de equipamentos que auxiliarão o país em seu desenvolvimento nacional e internacional (WIESEBRON, 2013, p.117-8). O que coaduna com as diretrizes do atual governo brasileiro de Dilma Rousseff, que expõe sua preocupação com a defesa marítima e a necessidade de recursos tecnológicos para o desenvolvimento do pré-sal. Como destacado por Rousseff, “queremos ser um país desenvolvido com elevado índice de desenvolvimento humano. As nossas Forças Armadas também têm de estar à altura do país em meritocracia, profissionalismo, capacidade técnica e, além disso, em capacidade dissuasória” (BLOG DO PLANALTO, 08/05/2012, online). Faz-se necessário, ainda, uma indústria nacional de defesa forte e equipada que garanta autonomia tecnológica às Forças Armadas, para a exploração das riquezas encontradas no Atlântico Sul.

### **POLÍTICA NAMIBIANA DE DEFESA E O CASO DOS FUZILEIROS NAVAIS**

Após mais de duas décadas de insurreições, em 1990, a Namíbia, país que se localiza no sudoeste do continente africano, em latitudes idênticas à faixa do litoral brasileiro onde se encontra o pré-sal, conquistou sua independência da África do Sul. Os conflitos para a conquista da autonomia resultaram em saldos extremamente negativos, não apenas no que diz respeito aos mortos em campos de batalha, mas, também, para a organização de suas Forças Armadas.

A estruturação da política de defesa da Namíbia, especialmente para o ensino e constituição das estratégias de suas Forças Armadas está baseada na cooperação com o Brasil, visto que tal processo cooperativo abrange tanto a Marinha, nosso caso de estudo, como o Exército e a Aeronáutica, desde o Acordo de Cooperação no domínio da Defesa, de 2009 (MINISTRY OF DEFENSE, 2014).

No processo de reestruturação de suas Forças o auxílio do Brasil, principalmente, à Marinha namibiana foi bastante significativo. Iniciada em 1994, a cooperação entre as Marinhas foi um dos motores para a aproximação militar entre o Brasil e países africanos. Esse intenso relacionamento surgiu de fato com o estabelecimento de uma parceria na

formação de pessoal, nos mais diversos níveis.<sup>13</sup> No que tange à cooperação técnica com a Marinha da Namíbia, deve-se ressaltar a publicação, em 28 de setembro de 1997, da carta náutica “3931 – Approach to Walvis Bay”, contendo o plano do porto de Walvis Bay, na Namíbia (MARINHA DO BRASIL, online).

O acordo assinado entre os dois países no ano de 2001, ainda na gestão de Fernando Henrique Cardoso, estreitou ainda mais a relação entre as Marinhas e, foi importante, sobretudo para estabelecer em quais âmbitos seria realizada a cooperação, delimitando as funções que caberiam ao Brasil executar, a fim de garantir que ambos os países utilizem de forma adequada os recursos dos mares, considerando este como uma fonte de recursos tecnológicos para o desenvolvimento social e econômico (BASTOS, p. 1).

Nesse sentido, a Marinha do Brasil se propôs a fornecer ao Governo da República da Namíbia os seguintes bens e serviços:

1. Assistir na organização, no âmbito da Ala Naval do Governo da República da Namíbia, de um Serviço de Patrulha Marítima, para proteger os interesses nacionais da República da Namíbia em suas águas internas, mar territorial e zona econômica exclusiva, especialmente no que se refere à proteção dos recursos vivos e minerais da plataforma continental;
2. Embarcações capazes de satisfazer às necessidades da Ala Naval do Governo da República da Namíbia;
3. Assistir no planejamento e desenvolvimento de uma infraestrutura apropriada à atracação e suporte logístico para tais embarcações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2001).

O primeiro ato, com vistas a cumprir tal acordo, foi a doação da ex-Corveta “Purus”, em junho de 2004. Nessa mesma época, foi assinado um acordo para fornecimento de um Navio-Patrulha de 200 toneladas e de duas Lanchas-Patrulha para a Marinha namibiana. A Marinha do Brasil assumiu a responsabilidade pela supervisão da construção das embarcações, instalação das armas, garantia da qualidade, fornecimento

---

13 A realização de um Estágio Inicial para 145 marinheiros, em navios subordinados ao Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sudeste, com a duração de 24 semanas, foi, também, um fator de relevância na relação dessa cooperação integrada entre ambas as Marinhas. (MARINHA DO BRASIL, online)

de treinamento operacional e apoio logístico (MARINHA DO BRASIL, online). Essa iniciativa de sucesso foi fundamental para que o setor naval brasileiro demonstrasse a tecnologia nacional disponível e a qualidade das empresas brasileiras fornecedoras de equipamentos e sistemas navais, o que, por conseguinte, possibilita a realização de novos acordos com diferentes países.

Destarte, ações da Marinha do Brasil em atividades internacionais com os países do continente africano são costumeiras, em específico neste caso, o Brasil foi peça fundamental para a implementação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, acordo firmado em 2008. O país desembarcou em terras namibianas em janeiro de 2009, com planos de criar um batalhão de infantaria e formar os soldados locais de forma semelhante ao que é adotado no Brasil como método de ensino. Entretanto, dado o contexto local ser distinto, com particularidades históricas, culturais e sociais, algumas adaptações foram necessárias (BBC BRASIL, online).

Durante a experiência, destacou-se a facilidade de comunicação que os militares brasileiros encontraram naquelas terras, apesar de o idioma local oficial ser o inglês, muitos dos namibianos compreendiam e falavam bem o português, devido ao contexto de guerra anterior, no qual muitos de seus combatentes ficaram abrigados em território angolano. Assim durante o transcurso da operação foram desenvolvidos manuais, técnicas e atividades que confluíram na formação da primeira turma de soldados fuzileiros navais daquele país.

Para um profícuo treinamento, ainda no ano de 2009, estabeleceu-se uma cooperação técnica entre os países, denominada Missão de Assessoria Naval, a qual teve seu início em 2010 e pretendia assessorar a formação dos militares nas diferentes situações vivenciadas em sua profissão. Prática que, futuramente, espera ser direcionada a setores específicos, ampliando os conhecimentos e contribuindo para que seja conquistada uma mentalidade mais favorável às práticas marítimas entre os militares namibianos (BASTOS, p. 4).

A contribuição do Brasil para a formação da Marinha da Namíbia permanece ativa. No ano de 2013, teve início o primeiro Curso de Especialização de Infantaria, que pretende especializar os soldados fuzileiros navais namibianos como cabos da arma de infantaria. Foi realizada uma parceria e os instrutores do curso são namibianos e brasileiros. A realização desse primeiro curso de especialização demonstra o continuado e progressivo sucesso do intercâmbio entre as Marinhas do Brasil e da Namíbia (MARINHA DO BRASIL, online).

Outros importantes avanços nesse cenário cooperativo, tanto para a Namíbia como para o Brasil, foi a conquista da delimitação da plataforma continental namibiana, em 2012, bem como a oportunidade de construção cooperativa mais aproximada, em defesa, do Brasil com a Comunidade para Desenvolvimento da África Austral (SADC), somada ao estreitamento das relações entre Namíbia e CPLP (CEIRI, 2012).

Como avanços para a intensificação dessas relações, Celso Amorim, Ministro de Defesa brasileiro, declarou que a Namíbia poderá adquirir equipamentos da indústria brasileira por meio de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ademais, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) propôs a “construção e fornecimento de meios navais para a Marinha da Namíbia”. Destaca-se, ainda, o anseio das duas Marinhas efetuarem intercâmbio de informações no Atlântico Sul (APCN, 2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os inúmeros acordos firmados no âmbito da defesa com os países do continente africano como Angola, África do Sul, Nigéria, Namíbia e Cabo Verde demonstram a relevância que o Brasil atribui à região, em especial, à África Ocidental, no que tange à defesa do Atlântico Sul. Cabe destacar, no entanto, que tais parcerias se revelam vantajosas não apenas do ponto de vista estratégico, já que promovem a cooperação interestatal e a consequente segurança da região, mas, são fundamentais, também, para o setor político e econômico, uma vez que estimulam um maior contato entre os militares brasileiros e os de outros países, assim como, os países africanos evidenciam-se como um mercado atrativo para a transferência de material e tecnologia bélica brasileira.

Ademais, o desenvolvimento social e econômico dos países africanos se faz proeminente para o Brasil, afinal é crucial que seus parceiros estejam estáveis internamente para que possam contribuir na defesa do Atlântico Sul. Portanto, o apoio brasileiro aos países da África Ocidental aparenta possuir igualmente um caráter político, o qual também é observado no estabelecimento do BRICS, já que tais práticas auxiliam o Brasil na construção de sua projeção internacional, com uma maior presença nas relações bi e multilaterais no âmbito do sistema internacional.

Entretanto, pode-se dizer que a prática cooperativa empregada pelo governo brasileiro, além de pretender atingir seus próprios interesses,

também busca tornar a realidade dos países africanos mais satisfatória. Assim sendo, as atitudes postas em prática levam em consideração as carências locais, em prol de realizar projetos que colaborem com o desenvolvimento regional. Essa atitude foi explicitada neste artigo por meio do programa de cooperação da Marinha do Brasil com a força naval da Namíbia, mantido há quase duas décadas, período no qual houve desde a formação de oficiais militares em escolas brasileiras até a doação e venda de navios.

Esse acordo não é o único exemplo profícuo deste relacionamento, os contatos entre Brasil e África já datam de algum tempo, sendo que durante os governos militares brasileiros foram vistos seus primeiros sinais; contudo, os laços foram de fato estreitados no decorrer do governo Cardoso e, ampliados pelos dois governos Lula. Durante o mandato de Dilma, percebemos, por meio das medidas adotadas, uma postura que pretendia dar continuidade àquilo que já estava sendo realizado, e, além disso, propor a elaboração de novos acordos com diversos países da costa atlântica africana.

Destarte, mediante o apresentado, fica evidente que precisamos ter uma Marinha moderna, eficiente e desenvolvida tecnologicamente, para que seja factível sua atuação na gestão das questões de segurança, que envolvam o Atlântico Sul, onde a presença brasileira é de suma importância estratégica, tanto para a promoção de projetos cooperativos entre os países constituintes da região, especialmente no âmbito da defesa e segurança frente às ameaças, quanto para a própria proteção de seu território atlântico, o qual está sendo redescoberto no presente século pelo Estado e suas Forças Armadas.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, jul./dez. 2013.

APCN. *Brasil Vai Ampliar Cooperação Em Defesa Com A Namíbia*. Disponível em: <<http://www.apcn.org.br/2012/12/17/brasil-vai-ampliar-cooperacao-em-defesa-com-a-namibia/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BASTOS, E. C. S. A Marinha do Brasil e sua Projeção no Continente Africano. *UFJF Defesa*.

BBC BRASIL. *Fuzileiros brasileiros exportam organização e até expertise musical para a Namíbia*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130516\\_fuzileiros\\_namibia\\_cq.shtm](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130516_fuzileiros_namibia_cq.shtm)> Acesso em: 21 jul. 2014.

BLOG DO PLANALTO. *Dilma defende o fortalecimento da indústria de defesa nacional*. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/dilma-defende-o-fortalecimento-da-industria-de-defesa-nacional/>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

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

CEIRI. (23/10/2012) *Declaração dos ministros da Defesa do Brasil e da Namíbia: por uma fase da cooperação bilateral*. Disponível em: <<http://blogceiri.com.br/cooperacao-em-defesa-declaracao-dos-ministros-da-defesa-do-brasil-e-da-namibia-por-uma-fase-da-cooperacao-bilateral/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo entre o governo da república federativa do Brasil e o Governo da república da Namíbia sobre cooperação naval*. 2001. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2001/b\\_97/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2001/b_97/)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MARINHA DO BRASIL. *Cooperação Brasil Namíbia*. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/menu\\_h/noticias/ccsm/cooperacao\\_Brasil-Namibia.htm](https://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/ccsm/cooperacao_Brasil-Namibia.htm)> Acesso em: 20 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. *Namíbia forma a primeira turma do Curso de Especialização em Infantaria*. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/cgcfm/noticias/destaques2013/namibia\\_curso\\_especializacao.html](https://www.mar.mil.br/cgcfm/noticias/destaques2013/namibia_curso_especializacao.html)> Acesso em: 21 jul. 2014.

MENON, Raja. *Maritime Strategy and Continental Wars*. London: British Library Cataloguing, 1998.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Brasil e Namíbia querem expandir cooperação bilateral na área militar* Disponível em: <[www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados\\_conjuntos/communique\\_on\\_the\\_occasion\\_of\\_the\\_official\\_visit\\_minister\\_of\\_defence\\_brazil.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados_conjuntos/communique_on_the_occasion_of_the_official_visit_minister_of_defence_brazil.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa 2013*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/144-lei-de-acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/politica-nacional-de-defesa/12855-politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

MINISTRY OF DEFENSE. (2014) *Chief of Staff Joint Operations Welcomes Two Brazilian Officers*. Disponível em: <<http://www.mod.gov.na/pages/Brazil.html>>. Acesso em: 21 out. 2014

NUNES, F. D. Alternativas para a Revitalização da Indústria de Defesa Nacional – O Papel do Governo Brasileiro Na Revitalização da Indústria de Defesa. *Caderno de Estudos Estratégicos de Logística e Mobilização Nacionais*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 61-70, 2010.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul*. Bahia: EDUFBA, 2011.

REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva*. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

ROBSON, M. Maritime Security and the Southern Cone: Argentina, Brazil and Chile. *The Corbett Centre for Maritime Policy Studies*, n. 4, p. 1-34, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor. Las definiciones políticas: Defensa y seguridad. In: RESDAL. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. 2008. p.59-62.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones sobre los Estudios de Defensa: perspectivas filosófica e histórica*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/6753482/REFLEXIONES\\_SOBRE\\_LOS\\_ESTUDIOS\\_DE\\_DEFENSA\\_PERSPECTIVA\\_FILOSOFICA\\_E\\_HISTORICA](https://www.academia.edu/6753482/REFLEXIONES_SOBRE_LOS_ESTUDIOS_DE_DEFENSA_PERSPECTIVA_FILOSOFICA_E_HISTORICA)>. Acesso em: 18 jul. 2014.

SOLINGEN, Etel. *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic influences on grand strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. *A Cooperação em Defesa na América do Sul como base para a integração do continente*. 2013. 245 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2013.

UN. *A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: United Nations Publications, 2004.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Brazilian policy toward Africa and the South Atlantic geopolitics. In: BRUNELLE, D. *Communautés Atlantiques: asymétries et convergences*. Montréal: Ed. IEIM, 2012. p. 79-112.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico & civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WIESEBRON, Marianne L. Blue Amazon: Thinking the Defense of Brazilian Maritime Territory. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 101-124, 2013.

Recebido em: 28/01/2015

Aceito em: 10/04/2015



# **A DOCTRINA MENEZES: UMA INTRODUÇÃO À GEOPOLÍTICA DA ÁSIA DO PACÍFICO PARA UMA URGENTE REFLEXÃO EM BENEFÍCIO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI**

Renato Thomaz Borges<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O artigo versa sobre a ascensão da Ásia do Pacífico como o novo palco das relações internacionais no século XXI. Temos como objetivo apontar como se formam as principais relações de cooperação e conflito naquela região e como se revela o equilíbrio de poder entre a China e os Estados Unidos no cenário do Oceano Pacífico. Disso feito, nossa contribuição baseia-se na elaboração de uma estratégia para os formuladores de política brasileiros para

---

1 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em História das Relações Internacionais (UERJ) e em Geopolítica (International Geopolitics Reporters Association). Rua São Francisco Xavier, 524, Pavilhão - João Lyra Filho, 9º andar, Bloco F, sala 9037, Maracanã, Rio de Janeiro, RJ - Cep: 20550-013. E-mail para contato: renatotborgesn@gmail.com

a incorporação do problema geopolítico asiático a fim de nos prepararmos para desafios e ameaças que acometerão a América do Sul e o mundo num futuro próximo.

**Palavras-chave:** Ásia do Pacífico; Política Externa Brasileira; Geopolítica.

## **THE MENEZES DOCTRINE: AN INTRODUCTION TO ASIA-PACIFIC GEOPOLITICS FOR A PRESSING REFLECTION THAT BENEFITS THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN THE 21ST CENTURY**

### **ABSTRACT**

The article verses on the rise of Asia-Pacific as the new stage of international relations in the 21st century. Our goal is to point out how has been formed the main relationships of cooperation and conflict in the region and the balance of power between China and the United States in the Pacific Ocean checkerboard. Thus, this piece intends to create a strategy for the Brazilian foreign policy makers to incorporate the Asian geopolitical issue and to prepare the country for the challenges and threats that overhang South America and the world in the near future.

**Keywords:** Asia-Pacific; Brazilian Foreign Policy; Geopolitics.

### **INTRODUÇÃO**

O recém-adquirido papel da Ásia do Pacífico como novo centro do comércio mundial é um fato há muito inevitável. A ascensão do Oriente nas questões globais vem sendo acompanhada desde a década de 50, quando os povos asiáticos e não alinhados da periferia, no auge da Guerra Fria, se reuniram em Bandung, na Indonésia, para discutir

um caminho alternativo, não alinhado e autônomo de ideologia política e desenvolvimento nacional sem a interferência das duas superpotências que equilibraram a ordem bipolar do sistema internacional. Foi a partir da década de 70 e 80, no entanto, que a Ásia, representada por um Japão desenvolvido pela tendência “*High-Tech*”, por uma República Popular da China de visão mercadológica sob os auspícios do progressista líder chinês Deng Xiaoping e pelos ímãs de investimentos diretos das grandes potências chamados “*Tigres Asiáticos*” despontaram no horizonte do Oceano Pacífico como países de relevância multidimensional<sup>2</sup> em trabalhos acadêmico-analíticos<sup>3</sup>.

Para as Américas, localizadas no que o geógrafo britânico Halford Mackinder considerava o “*Crescente Marginal*” do grande continente eurasiático (DA COSTA, 2008), o impacto causado pelo que ocorre nas bordas da Eurásia e, daí, do crescimento asiático nas relações internacionais é de grandeza tectônica. Para a América do Norte, o berço do *Hegemon* da sociedade internacional do século XX e XXI, a ascensão de uma Ásia que privilegie o regionalismo e afaste a onipresença norte-americana é de suma importância para a política externa dos Estados Unidos. Um Japão ou uma China – a última sendo a hipótese mais aguardada na contemporaneidade -, de projeção leste-oeste, continental e marítima, que bloqueie a participação estadunidense na região estratégica que o grande continente engloba em si mesmo é uma ameaça tão insustentável quanto a expansão dos impérios japonês e alemão na Segunda Guerra Mundial e da União Soviética, ao longo da Guerra Fria (SPYKMAN, 2008; BRZEZINSKI, 1997).

Para a América do Sul, a emergência de uma Ásia do Pacífico e as consequências para o subcontinente é de similar prioridade para a consecução dos interesses nacionais e regionais dos países latino-americanos. Para o Estado brasileiro é a causalidade geopolítica de sua necessária geoestratégia do novo milênio. Admitida como a substituta do Japão nos cenários americanos, a China se afirmou no ano de 2014 o

---

2 Entendemos multidimensional como conjunto de características de análise de um Estado ou região, como o componente militar, econômico, comercial, financeiro, político, estratégico e de segurança.

3 De meados da década de 80 até o fim da década de 90, em plena crise financeira, a região da Ásia do Pacífico já era responsável por um índice médio de crescimento de 8% ao ano, representando um quarto da produção mundial e dois terços dos gastos globais de capital (GILPIN, 2004).

país líder do comercial global, ultrapassando os Estados Unidos<sup>4</sup>. Indo além, os chineses são os principais parceiros comerciais do Brasil e são possuidores de grande parte dos investimentos estrangeiros na América do Sul<sup>5</sup>. E, opondo-se às recomendações de Brzezinski para a superpotência norte-americana, a China do novo milênio é debatida em torno de sua proclamada “ascensão pacífica” ou conceito do “mundo harmonioso”, definido como a superação dos conflitos, ou a busca por consenso, que no plano internacional baseiam-se em “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”: não agressão mútua, coexistência pacífica, não intervenção, igualdade de direitos e vantagens mútuas e respeito mútuo da soberania e da integridade territorial dos Estados (GONÇALVES, 2010, p. 528). Ao fim e ao cabo, os cinco princípios se misturam com os demais admitidos pelas potências emergentes que, reunidas em foros multilaterais como o BRICS (Brasil, China, Índia e África do Sul) e IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), propõem uma nova estrutura global mais democrática e multipolar.

O fardo da Ásia como alvo das novas relações internacionais é inexorável e dispensa uma pesquisa que objetive qualquer originalidade. Por isso, evitando discutir mais do mesmo, o estudo exposto nestas páginas como introdução à geopolítica do Oceano Pacífico não pretende esgotar o inesgotável de um debate que incha o conteúdo de revistas, anais e livros da área há pelo menos duas décadas. Nossa contribuição é menos ambiciosa no *stricto sensu* ao se encarregar tão somente de lembrar o leitor e leitora brasileiros da importância da Ásia do Pacífico como um caldeirão geopolítico, assim como também manifesta o desejo de indicar as tendências da política internacional contemporânea e das relações de poder que afetarão em breve, e sobremaneira, outros rincões do planeta como a América do Sul. A mensagem aqui proposta é a de iluminar o futuro próximo e, daí, permitir o fomento de nossa resposta.

---

4 Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2014-01-10/china-ultrapassa-eua-na-lideranca-do-comercio-global-em-2013>>. Acesso em: 24/03/2014.

5 A China tem se tornado uma das maiores fontes de investimentos estrangeiros diretos (IED) e, de acordo com a CEPAL, respondeu por aproximadamente 10% dos investimentos anunciados em 2010, sendo os setores extrativos responsáveis em sua maioria por esses investimentos na América Latina. No entanto, segundo Nedal, o Brasil é uma exceção entre estes já que os investimentos chineses no Brasil foram destinados, em grande parte, à mineração, energia, manufaturas, tecnologia e serviços no ano de 2011. Os empréstimos do parceiro asiático seguem a mesma linha, tornando-se um credor essencial para os países da região. Em 2010, os empréstimos chegaram ao montante de US\$ 40 bilhões, “mais do que o Banco Mundial, o BID e o US Ex-Im Bank juntos” (NEDAL, 2013, p.170).

## Um Observador em Bandung: A Doutrina Menezes

O de que este Brasil realmente precisa é projetar-se inteiramente, de corpo e alma, em política internacional; não como acólito, mas como mestre de orquestra. Cansamo-nos de saber e de dizer que o mundo se contrai mais a cada dia; que não há problemas nacionais que não se estendam ao plano internacional; no entanto, continuamos a fazer uma política de caramujo, que, quando muito, se arrasta ao sul do nosso continente (MENEZES, 2012, p. 287).

Seis anos antes da provisória abertura dos canais diplomáticos com a China comunista pensada corajosamente – ainda que não a salvo de críticas no plano doméstico -, pela orientação da Política Externa Independente do presidente Jânio Quadros e do seu polêmico sucessor, João Goulart, um experiente diplomata brasileiro iniciava seus escritos dedicados ao Itamaraty, de tom nacionalista e com intenções admoestativas, enquanto visitava a Ásia na oportunidade de observador na Conferência de Bandung. Adolpho de Menezes não foi o primeiro nacional a comentar a importância da Ásia, e particularmente da China, para a sociedade brasileira; no entanto, podemos considerá-lo ícone da advertência de um estudioso e praticante da política internacional sobre a ascensão de uma região cujos recursos potenciais não eram notados por muitos à sua época, mas que hoje não nos deixam dúvidas do tamanho de suas capacidades hegemônicas.

Com certo teor de sarcasmo estampado em palavras selecionadas com a precisão de um poeta romântico, o diplomata censurava a contenção norte-americana na Ásia, o “*Big Stick* contra a China”, considerando-a pouco prudente em relação à imensidão da China como um continente em si mesmo, e inconsequente devido à falta de perspicácia da elite estadunidense em perceber que a Revolução Chinesa era um grito de misericórdia de um milenar e orgulhoso império governante de uma maioria pobre humilhada por forças internas e externas havia um século completo.

Qualquer vitória completa, incondicional, arrasante dos Estados Unidos sobre a China seria, quando muito, uma vitória de Pirro, de caráter altamente provisório, que só tenderia a agravar ainda mais as queixas do oriental contra o branco, pois sempre existirão chineses, não importam quantas bombas hidrogênicas possam ser produzidas e jogadas sobre a vastidão territorial e demográfica daquele imenso país (Idem, p.197).

A inteligência do embaixador brasileiro se revela ao indagar a si mesmo, estimulando os leitores do Itamaraty à reflexão, sobre a possibilidade da China reduzir o ímpeto fanático da ideologia comunista caso as ameaças explícitas advindas do Ocidente fossem reduzidas ao diálogo e à diplomacia fomentados, estes, por um espírito conciliador que trouxesse o Estado asiático para o bom convívio ocidental e permitindo à China, enfim, olhar o Comunismo não como uma estrela-guia, mas apenas como mais uma forma de governo transitório.

Além do mais, o internacionalista sugeria que a utilização do poderio militar estadunidense empregado na coerção aos países europeus como a França, que manteve suas forças imperiais estacionadas na Indochina, constringendo-os na preservação de seus impérios em lugares conturbados como a desta última nação europeia seria mais eficaz do que as alianças e postos militares de contenção no entorno do continente asiático encolerizando os povos orientais. Com isso, poderíamos ousadamente argumentar que a “Doutrina Menezes” baseada na aproximação com os países orientais adiantara duas décadas a estratégia de aproximação com a China adotada por Richard Nixon e seu secretário de Estado, Henry Kissinger, no início dos anos 70.

### **A Conferência de Bandung**

A Conferência de Bandung, na Indonésia, realizada em 1955, reuniu 23 países asiáticos e seis Estados africanos, além de diversos observadores, para discutir laços cooperativos comerciais afro-asiáticos numa demonstração de oposição às práticas colonialistas europeias ainda existentes e ao “neocolonialismo” de ambas as superpotências da Guerra Fria. Desta conferência o mundo observou o nascimento de uma terceira via política no cenário internacional: o Terceiro Mundo.

Proposta nas discussões da Conferência de Bogor, em 1954, Bandung apresentou uma agenda de fato independente. A cooperação econômica, a cooperação cultural, os direitos humanos, o princípio de autodeterminação dos povos, a questão dos países ainda dependentes de uma metrópole externa e, a pedido dos pares africanos, a condenação da discriminação racial foram os principais temas lá debatidos.

Esperavam-se manifestações de hostilidade aos países ocidentais, o que não foi confirmado diante do tom sóbrio e decoroso com que se explanaram os discursos proferidos pelos partícipes. Ademais, não se deu espaço para campanhas ideológicas patrocinadas pela China ou por algum

Estado pária. Zhou Enlai, o primeiro-ministro chinês, externalizou uma imagem humilde e diplomática, expressando a posição da China em buscar o fim da contenda sobre Formosa (Taiwan) com os Estados Unidos e aliviando a tensão reinante que plainava sobre o Extremo Oriente. Para Menezes,

A conferência, que os Estados Unidos julgavam ser um conclave de agents provocateurs, tornou-se justamente um palco para mostras do comedimento dos estadistas e da quase maturidade que já tem a maioria dos países ágio-africanos em política internacional, mesmo aqueles há pouco independentes (Idem, p. 248).

O Japão, nação que atraía a atenção da opinião pública internacional desde suas malfadadas tentativas de consolidação de um império asiático e que se tornou, após a Segunda Guerra Mundial, a pedra de toque dos Estados Unidos na sua contenção contra os comunistas do continente eurasiático, teve uma decepcionante presença na reunião, buscando compromissos e expondo suas posições apenas na esfera econômica. Ainda assim, a participação japonesa foi exitosa ao galgar os primeiros passos em direção a uma reaproximação sino-japonesa após a rivalidade ocorrida ao longo das duas grandes guerras.

Não surpreende o fato de a mídia internacional exagerar em descrições equivocadas sobre os líderes presentes na conferência. Jawaharlal Nehru foi um dos alvos favoritos dos agentes redatores no esforço repetitivo de apresentá-lo como o condutor dos povos asiáticos, fazendo menção inclusive a uma imaginada hierarquia de poder em Bandung onde o líder indiano se encontrava em patamar superior ao de Zhou Enlai. De acordo com nosso autor, o jogo midiático ambicionava, aparentemente, a desunião entre os países africanos e asiáticos preenchendo páginas de textos impressos com argumentos hiperbólicos. A concentração exigida de todos pelos acontecimentos os quais escrevemos era de tal maneira que uma tragédia como o falecimento do físico Albert Einstein nos Estados Unidos não obteve a repercussão que obteve as discussões entre árabes e israelenses naqueles dias na Indonésia.

A Conferência realizada colheu frutos para os países do terceiro mundo e dentre estes podemos citar: o chamamento dos povos afro-asiáticos para o convívio internacional com a China comunista, a exposição de um sistema regional que teve grande reconhecimento pela sociedade internacional, a organização de um esforço de ajuda mútua árabe-oriental,

o estímulo à depreciação da imagem negativa que esses países possuíam para os Estados Unidos e, por último, o maior vigor ao clamor dos povos colonizados na busca de suas independências.

### **As potencialidades do Brasil rumo à Política Internacional**

Na última fração de sua obra sobre os desdobramentos do contexto de Bandung, Adolpho Menezes se aventurou a explicar o potencial brasileiro para a nova conjuntura internacional, onde os países africanos e asiáticos, recém-independentes e pouco amistosos a respeito do mundo ocidental, seriam as peças-chaves para a inserção internacional do Brasil. É para a reprodução desse chamado em especial que se encarrega esta introdução, quando, pois, o Senhor Adolpho Menezes, nosso bem viajado diplomata em terras longínquas, teve a fineza de, como fazia à sua época o político San Tiago Dantas, advogar uma visão realista para o Brasil, “eterno país do futuro”, em direção a uma política externa independente que se atreveria a rejeitar a importação de produtos manufaturados e culturas outras, para formular e disseminar as suas próprias no desejo de “fugir à regra de nos tornarmos consumidores de ideias alheias” (Idem, p.272).

Em exercício comparativo, o autor cuja intenção naquele momento era incitar o pensamento de liderança do Brasil para seus colegas no Ministério apontou as diferenças culturais potenciais entre os Estados Unidos da América e a República brasileira e viu nesta última um elo entre os povos africanos e asiáticos que, caso bem aplicado, faria do Estado brasileiro um intermediário importante entre o Ocidente e Terceiro Mundo e, conseqüentemente, empurraria o país ao pódio das potências dignas do respeito de seus pares. Os Estados Unidos viviam a tensão dos permanentes conflitos de cor que permeou a funesta segregação racial de meados do século passado e o mundo ocidental não podia continuar a nutrir a percepção de que o envio de armas a países que fariam a contenção do urso comunista ou do dragão em ascensão seria o suficiente para o alcance da paz. A necessidade do cortejo aos povos do terceiro mundo é o ensinamento que nos foi revelado em Bandung.

Hoje em dia, na Ásia e na África, para se conseguirem aliados sinceros, capazes de arcar com seu quinhão de sacrifícios em uma eventual hecatombe, será necessário interessá-los no plano das ideias, isto é, não apenas na enunciação de altos princípios morais, mas na sua prática e exemplo (Idem, p. 280).

Diante desses fatos, Menezes pôde encontrar entre as características do povo brasileiro aquelas que nos fazem simpáticos e acolhedores para com a diferença do outro. Por causa de sua formação étnica, o Brasil se posiciona de maneira privilegiada na moderação de ódios semeados, novos e antigos. O país tinha a missão de mostrar ao mundo não ocidental a mestiçagem de sua gente que não se orgulha de tonalidade alguma, apenas de sua boa instrução na aceitação das diferenças que sempre fizeram parte da história da sociedade brasileira. A nação brasileira ainda teria maior hospitalidade no que tange à sua participação na política internacional do que Portugal que, não tendo sido o grande vilão entre os malfeitores colonizadores, tem manchado em sua imagem seu histórico de império, metrópole e invasor de outrora.

Duas orientações são dadas pelo diplomata brasileiro à política internacional do país aos povos afro-asiáticos: uma geral e contemporânea e outra particular e futura. A primeira indica que a postura do Estado brasileiro em meio ao embate ideológico da ex-estrutura bipolar deveria seguir os passos dos Estados Unidos. Entretanto, quando as atitudes do vizinho do Norte se apresentassem banhadas na imprudência e na rudeza do apoio colonialista de seus aliados europeus, o Brasil deveria asseverar sua desaprovação – estas sendo propagandeadas de modo a beneficiar o Itamaraty nas posteriores interpretações da opinião pública internacional.

A segunda orientação do que nos convencemos chamar de “Doutrina Menezes” aposta numa política externa discreta, independente e de longo prazo. Aconselha-se repetir interminavelmente a máxima de que, embora de origens ocidentais, “não somos vinhos da mesma pipa” (MENEZES, *Idem*, p. 292). Instila-se a necessidade de expressar nosso repúdio às supremacias raciais e nosso desapego a discursos colonialistas ou separatistas. E, desconhecidos por aquelas terras, aconselha-se, como de valor psicológico, a tornar trivial a história vitimada de nosso território já cobiçado por holandeses e franceses.

Para que seja formulada uma política externa independente, moderna e pragmática, são indispensáveis meios propagandísticos que nos informe sobre o mundo afora – um déficit de conhecimento da população brasileira que resiste desde os escritos de Menezes -, que instrua os cidadãos do país a pensar além da prática do caramujo e que, concomitantemente, reproduza nossa existência em outros rincões do planeta. Diferentemente do que vem ocorrendo no seio da mídia contemporânea, a visionada pelo autor deveria ter sede de devoção à difusão de nossa “brasilidade” por verdadeiros agentes da imprensa nacional.

Recuperamos, por fim, a crítica de Adolpho Menezes, sem receio de cometer algum equívoco, quanto ao baixo discernimento dos governos brasileiros que de lá para cá ainda não possuem uma política firmada para os povos asiáticos. Para o autor, a culpa repousa principalmente nos próprios cidadãos do gigante sul-americano que ainda não se iluminaram perante o fardo a cada dia maior do poder do Brasil no cenário externo e que exigirá dessa pátria uma postura bem encaminhada nos assuntos de caráter global. Na intenção de que este problema se solucione, é imprescindível que a quantidade de embaixadas brasileiras no estrangeiro se eleve quantitativamente próximas das potências ocidentais e, somado a isso, que se criem maiores instrumentos e se formem e estimulem melhores profissionais nos ramos da informação.

O nosso observador em Bandung, ainda na década de 50, teve a clarividência de apontar a Ásia como a pedra angular da política internacional que viria a ocorrer no futuro do diplomata: o nosso presente. A Conferência, como descreveu Menezes, não foi um mero acaso da história política. Ela deu a partida no que hoje consideramos a inexorável ascensão da Ásia no palco das relações internacionais do século XXI. Conquanto a “Doutrina Menezes” não tenha recebido os devidos créditos dos governos assentados ao longo desses sessenta anos, seu juízo nunca foi tão premente e atual. A Ásia do Pacífico é o cenário capital das relações de poder do sistema internacional do novo milênio.

### **O Diálogo de Civilizações**

Adolpho de Menezes fez questão de ressaltar a necessidade de compararmo-nos aos asiáticos em termos históricos e salientar as semelhanças na qualidade de testemunha do exercício imperial e colonialista dos países ocidentais. Mas ele não foi o único. Sociólogo pernambucano de renome internacional, o professor Gilberto Freyre, advogado do tropicalismo – fase do pensamento sociológico brasileiro de exaltação das culturais tropicais e mestiças como a nação brasileira –, também clamou por uma aproximação entre os povos colonizados da periferia e, mais especificamente, ao longo de sua jornada por entre as colônias portuguesas, fez menção aos laços culturais que uniam países como a Índia, a China e o Brasil.

Criada pelo império português, havia uma *pax lusitana* que, diferente da britânica e da romana, tinha um componente confraternizador em sua essência, própria dos portugueses, desfrutando de maneira

romântica da natureza e dos valores tropicais. Assim sendo, nem na Ásia e nem na América a presença de elementos colonizadores conseguiu fazer do português ou de seu descendente nessas regiões exterminadores natos de nativos e pagãos, ainda que a história deste império não fuja à regra do sangue derramado ao longo do exercício imperialista.

Freyre não reduz a má imagem do império nem absolve a prática imperialista dos portugueses, porém admite que ela foi menos brutal do que as suas demais parceiras europeias e afirma, ainda, que o português soube extra-europeizar-se e tropicalizar-se desde o início de suas aventuras ultramarinas, repassando e ensinando essa tendência aos seus descendentes. Para o sociólogo, as ex-colônias deveriam assegurar o vigor e a unidade de tal civilização luso-tropical fundada pelos ibéricos de Lisboa, agora apenas abstrata, mantida no mundo das ideias, e não mais uma prática colono-territorialista *de facto*.

Na Índia Portuguesa encontra o brasileiro o mesmo ambiente predominantemente luso-tropical que no Brasil. Da Ásia lusitana tem muito a América portuguesa, irmã mais nova (FREYRE, 1953, p. 129).

Ainda que o autor do clássico *Casa Grande e Senzala* tenha se dedicado à relação entre tropicalismo e união literária e linguística, o mesmo foi grande artífice no reconhecimento dos conjuntos transnacionalistas, apontando a política cultural e a difusão desta nos países da periferia de história e legados comuns para que, disto, se formasse uma aliança entre os países ex-colônias. O transnacionalismo cultural de Gilberto Freyre e a sua contribuição para com o descobrimento de elementos compartilhados que insinuam um exercício multilateral entre os brasileiros, indianos, chineses e africanos é uma ideia tão contemporânea quanto foram seus escritos sociológicos.

Em oposição aos escritos de Samuel Huntington sobre a tese do Choque de Civilizações (1998), o pernambucano percebeu a existência de pontes de diálogo e cooperação entre a civilização, podemos dizer, latino-americana, sob a liderança brasileira; a hindu, com a cidade de Goa; e a “sino-confuciana”, com a de Macau. Com o Estado chinês em particular, Macau – a primeira e a última colônia europeia na Ásia -, era para o linguista o elo perdido de uma herança colonial que manteve a língua portuguesa como uma das mais faladas na cidade oriental, o que faz com

que a província de Macau seja um símbolo da união tão bem aclamada por Freyre. Para o autor, ele e os brasileiros são nada mais e nada menos que filhos de uma chamada “China da América.”

Deve haver alguma coisa de semelhante entre o Brasil e a velha mas sempre moça civilização chinesa, com a qual os portugueses estabeleceram, em Macau, profunda aliança, baseada não na força, mas no amor fraternal, não no poder imperial de um sobre outros, mas na compreensão recíproca. Deve haver alguma coisa de semelhante entre a China por assim dizer eterna e o jovem e ainda verde Brasil (FREYRE, 1953, p.239).

Desde os tempos de Gilberto Freyre até o novo mundo pós-hegemônico, a relação sino-brasileira constitui um dos grandes pilares para a manutenção de uma ordem mundial democrática, onde os países emergentes e as regiões antes da periferia do cenário internacional, como a América do Sul e o Sudeste Asiático, procuram sustentar na atualidade um lugar ao sol na política internacional do século XXI. A permanente posição da América Latina como uma subcivilização não-ocidental, na visão de Huntington, ou pós-ocidental, de acordo com Darc Costa (2009), desde sua independência, mantém a rejeição à ideia dos sul-americanos como parte do Ocidente, como sempre nos consideramos, e faz com que se ascenda um sentimento amistoso entre os povos da periferia, nutrindo, com isso, a possibilidade de cooperação independente da distância geográfica. Como asseverou, no Encontro de Líderes, em Brasília, em julho de 2014, o Presidente chinês Xi Jinping:

Esta é a minha segunda viagem pela América Latina e Caribe desde eu assumir a Presidência da China há mais de um ano. Venho visitar amigos e irmãos, com intuito de incrementar a amizade e promover a cooperação. Diz um antigo dito chinês: ‘montes e mares não separam pessoas da mesma ideia.’ Apesar da distância geográfica, os nossos povos são ligados por uma afinidade natural.<sup>6</sup>

Deng Xiaoping confessou certa vez que o verdadeiro século da Ásia do Pacífico, ou da Ásia como um todo, só existirá quando a China, a

---

6 Disponível em: <<http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1178718.htm>> Acesso em: 20 jan. 2015.

Índia e os demais países vizinhos alcançarem o pleno desenvolvimento, e “de igual modo não haverá nenhum século da América Latina sem o desenvolvimento do Brasil” (CABRAL, 2006, p.3). Isto nos evidencia que a relação entre os dois países tendo a América do Sul como o ambiente e o sustentáculo dessa relação intercontinental através do Pacífico era de fundamental importância para os pensadores passados e deve manter-se assim para o século dos emergentes e a prosperidade dos novos países. Depois de uma breve discussão sobre a “Doutrina Menezes” e sobre a “China da América”, analisaremos nas páginas abaixo como o Oceano Pacífico vem se constituindo como o novo palco das relações internacionais.

### **A Geopolítica do Oceano Pacífico no Século XXI**

A importância da geopolítica do Oceano Pacífico não é uma constatação recente. Estudiosos importantes na história do Ocidente já advertiam no início do século passado sobre a possível contribuição que essa fração do planeta daria às relações internacionais, por bem ou por mal. De origem britânica, o primeiro a comentar sobre a ascensão da Ásia na geopolítica das nações foi o influente geógrafo Halford Mackinder, autor que apontaria a Eurásia como o núcleo de todos os grandes conflitos entre forças marítimas e forças continentais e que indicou a China como a substituta do império russo na conquista dessa grande massa de terra e dos litorais que a ela pertencem.

Após esclarecer sua tese sobre os perigos iminentes na grande massa de terra intitulada de Eurásia no artigo de 1904 *The Geographical Pivot of History*, finaliza-o comentando sobre um provável “perigo amarelo” à liberdade do mundo em um momento futuro, no qual, caso a China ampliasse sua frente costeira e acrescentasse as vias oceânicas à autoridade do continente, substituiria a Rússia tornando-se uma grande potência anfíbia e, disto, ampliaria, ainda, sua órbita de poder tanto para o interior da Eurásia quanto para os espaços marítimos tão caros ao Ocidente. Neste caso, conclui que a China se posicionaria como uma potência ao lado dos Estados Unidos – que ainda engatinhavam em sua jornada ao altar das grandes potências -, e o Reino Unido; “construindo uma nova civilização” para o caldeirão cultural das relações internacionais (KAPLAN, 2013).

Ainda que suas ideias sejam debatidas e atualizadas até os dias atuais, Mackinder não foi o único a posicionar os holofotes sobre o Leste Asiático. O general da Alemanha nazista, Karl Haushofer, coordenador de uma das maiores revistas de geopolítica do mundo, influente

catedrático e um homem polêmico por efeito de sua participação indireta<sup>7</sup> nos cenários geopolíticos que auxiliaram a assessoria do *führer* nos combates bem sucedidos travados na Europa, teve reconhecida sua obra sobre o Pacífico como sua verdadeira e mais original contribuição para o pensamento geopolítico.

Haushofer teve a oportunidade de passar anos da sua vida no império japonês, o que lhe permitiu ter uma visão real daquilo que pesquisava e, com isso, legitimar seus estudos não apenas para sua nação, como também para a nação que ali havia lhe acolhido. Em seus escritos, o general considerava o Pacífico como uma região poderosa que vinha despertando lentamente a consciência de uma unidade que englobava os maiores espaços marítimos e terrestres da Terra (WEIGERT, 1943):

Un espacio gigantesco se está extendiendo ante nuestros ojos com fuerzas que afluyen a el, las cuales, fríamente objetivas, esperan el alba de la era del Pacífico, sucesor de la vieja era del Atlántico, de la caduca del mediterrâneo y de la pequeña Europa (Idem, p. 182).

O autor acreditava que, ao fim e ao cabo, a perda das possessões alemãs no Oceano Pacífico para os aliados contribuiu para que a Alemanha e o Japão se preparassem para uma nova cooperação entre as mesmas, considerando o fato de a Alemanha poder observar os movimentos no Pacífico sem riscos de envolver-se, como acontecera com a Grã-Bretanha, e poder, com isso, hastear a bandeira ao lado do Japão de uma “Ásia para os asiáticos”, povos estes que “lutam, como nós, por seus direitos à autodeterminação e contra os mesmos opressores que nós lutamos [...]” (Idem, p.185).

Desta forma, o pensador militar muito escreveu sobre uma aliança que incluísse o Japão, a Rússia, Índia e China com a Alemanha como membro extrarregional. No entanto, os problemas que afetavam as relações entre a Alemanha e a União Soviética e as desconfianças entre o Japão, a URSS e a China batiam de frente com aquilo que admoestava o general, já que o mesmo asseverava por uma aproximação estratégica entre as mesmas e não por conflitos que se prolongavam e faziam da frente dos

---

7 Não há provas de que Haushofer tenha participado diretamente no assessoramento de Hitler ou de seu *staff*. No entanto, as revistas de geografia política do autor alemão eram influentes até mesmo fora da Alemanha e tornava-o, querendo ou não, um grande propagador nacional de suas próprias ideias.

“oprimidos” uma desunião rancorosa e cancerígena que adiantou o seu próprio fim. Decepcionado, por fim, com o império japonês cujos objetivos na Segunda Guerra Mundial eram opostos àqueles pregados pelo alemão, Haushofer concluiu que “se pudesse surgir um império com a alma do Japão no corpo da China, seria uma potência que eclipsaria inclusive os impérios da Rússia e dos Estados Unidos” (Idem, p. 204).

Contemporâneos de Mackinder e Haushofer, os norte-americanos Alfred Mahan e Nicholas Spykman também cooperaram com o pensamento geopolítico para o Pacífico. Alfred Mahan, almirante da marinha dos Estados Unidos, não foi apenas o defensor da construção do Canal do Panamá – cuja persistência na busca pelo mesmo tornou a nação estadunidense presente em ambos os oceanos –, mas também um dos principais divulgadores do pensamento marítimo do país e da importância da Ásia para o continente americano.

Para o almirante, a guerra com a Espanha de 1898 foi um dos vários eventos simultâneos que forçou as sociedades a fixarem sua atenção no Leste Asiático e as fez perceber que havia uma necessidade de reajuste das ideias tradicionais sobre as relações internacionais fundamentalmente ocidentais, assim como eram importantes novos cálculos para as políticas nacionais e suas alianças externas. Em uma passagem do seu livro *The Problem of Asia* de 1905, as palavras do autor são contundentes e perspicazes e transmitem a ideia de maior participação da nação nos problemas que afetarão a América:

Under changed conditions of the world, from the influence of which we cannot escape, it is imperative to arouse to the necessity of conscious effort, in order to recognize and to understand broad external problems, not merely as matters of general information or of speculative interest, but as questions in which we ourselves have, or may have, the gravest direct concern, as affecting ourselves or our children (MAHAN, 1905, p. 10).

Em seguimento à visão de Mahan, o geógrafo Nicholas Spykman advertiu os Estados Unidos, ainda na Segunda Guerra Mundial, que sua presença nas bordas da Eurásia, tanto no Ocidente quanto no Oriente, era da mais aguda importância para a manutenção da paz no hemisfério em que se encontram os Estados Unidos. Bebendo nas fontes de Mackinder, Spykman aprofundou-as e criou o conceito de *Rimland*; isto é, a atração

estratégica que existe nas fronteiras do grande continente eurasiático, onde os aliados deveriam contornar e estacionar suas forças para evitar e conter qualquer transbordamento anfíbio das forças continentais além de seus territórios.

É sabido que, ao lado da China, uma das periferias da Eurásia no Oriente, os Estados Unidos contiveram a expansão japonesa e, em conjunto com as potências coloniais, contrabalançaram a projeção de poder do império asiático no qual o Japão se tornara até sua derrota em 1945. Para garantir a vitória dos aliados e manter o equilíbrio de poder mundial, Washington se posicionou ao lado da principal potência marítima na Europa contra a Alemanha e, na Ásia, esteve em guerra contra a principal potência marítima.

Ademais, indo além do contexto daquele momento onde o Japão era objeto dos estudos sobre estratégia nacional e arriscando-se nas previsões dos anos porvir, Spykman não deixou de comentar a respeito de uma poderosa China no futuro próximo –, ocultando ainda a influência do Japão na região, e antecipou, no ano de 1942, o que a geopolítica do Pacífico nos tem revelado claramente no atual século XXI: “uma China moderna, revitalizada e militarizada, com 400 milhões de habitantes [agora mais de um bilhão], vai ser uma ameaça não só para o Japão, mas também para a posição das potências ocidentais no Mediterrâneo Oriental” (SPYKMAN, 2008, p. 469).

### **A Geopolítica do Pacífico e a Nova Estrutura Bipolar**

O mundo atual tem visto a concretização de muito do que avisaram geopolíticos e pensadores do início do século passado, o que evidentemente não surpreende, pois a análise de tais autores fundamentou-se em um ambiente estático, ainda imutável e atemporal que é a geografia. Enquanto ainda não possuímos tecnologia suficiente para destituir a geografia de sua forma natural obstaculizante frequentemente intransponível ou, quando possível, dificultosa e demorada, a mesma ainda permanecerá influenciando e favorecendo a ascensão de uns e a queda de outras potências. A geografia também nos permite avaliar se o Leste Asiático tenderá à bipolaridade ou à multipolaridade no século XXI, afetando os interesses das grandes potências ou determinando a intensidade das intrigas que possam surgir de um dilema asiático de oscilação entre cooperação e conflito.

A estrutura internacional contemporânea nos tem relevado que, conquanto os Estados Unidos continuem a única superpotência mundial,

eles não possuem hegemonia nas estruturas regionais, que podem divergir do padrão da estrutura global mantida pela ordem pós-Ialta. A perda de “*strength gradient*” inibe a capacidade da superpotência em expandir sua influência em regiões distantes, formando um status de paridade entre a superpotência e a(s) potência(s) regional(s) enquanto conforma as relações internacionais dentro de um equilíbrio de poder, bipolar ou multipolar, que coexiste com a estrutura unipolar (ROSS, 1999). Diante disso, Samuel Huntington, um dos propagadores desta ideia, apontou a estrutura pós-Guerra Fria como uma de natureza “unimultipolar” (FLEMES, 2010).

A Ásia do Pacífico se encontra em uma estrutura bipolar cuja estabilidade se verifica na inexistência de um poder capaz de desafiá-la. O Japão e a Rússia podem representar polos de poder, mas dadas as suas condições geopolíticas, não podem superar a bipolaridade do novo cenário. A China, no entanto, pode ser considerada atualmente a única potência regional, ainda que incompleta devido à falta da ilha de Taiwan na unidade territorial. Entrementes, os Estados Unidos, que não é um *hegemon* regional no Leste Asiático mas compartilha o status de grande potência com a China, formam com este último, a partir daí, uma relação de equilíbrio de poder. Isto significa que agora, no século XXI, há uma estrutura bipolar regional onde a China veste-se na posição de dominante do continente asiático e os Estados Unidos, na posição de dominante do Leste Asiático marítimo.

Com o fim da Guerra Fria e a crise da União Soviética, a China se manteve como a única potência continental da região-mundo, com exceção da aliança existente entre a Coreia do Sul e os Estados Unidos, ainda que essa situação seja frágil e indeterminada<sup>8</sup>. Já no Sudeste Asiático, a China vem ampliando as relações com políticas regionalistas e com o aumento de sua participação no comércio exterior desses países. Entretanto, o mesmo se dá a partir de acordos firmados por Washington que há muito tem acesso aos portos mais importantes do Pacífico, como as instalações navais em Cingapura, Malásia, Indonésia e Brunei (ROSS, 1999, p. 85).

Devido à fraca presença do governo central da Rússia em suas periferias asiáticas enquanto a população chinesa ocupa o vácuo de poder do antigo território do império russo e considerando ainda o problemático

---

8 Robert Ross (1999) argumenta que ainda que os Estados Unidos possuam bases militares na Coreia do Sul, o país asiático busca aumentar os laços com a China para qualquer reconsideração dos futuros governantes norte-americanos, principalmente quando se trata de um potencial rearmamento japonês em combinação com as bases estadunidenses no país – receio de ambas as vizinhas continentais.

tamanho do Estado japonês que limita seu potencial militar e cujas expansões na história sempre tiveram resultados catastróficos para a economia japonesa à medida que a insaciabilidade por matérias-primas duplicava e sua dependência de importações destes recursos criavam as piores vulnerabilidades, a China e os Estados Unidos enxergam a si mesmos como futuros rivais, onde o primeiro tem capacidade de desafiar a supremacia marítima norte-americana, e, os Estados Unidos, de penetrar a esfera de influência chinesa na Ásia do Pacífico.

Os Estados Unidos e a China são, à vista disso, as duas grandes potências da Ásia do Pacífico e ambos os países possivelmente se engajarão em uma clássica rivalidade envolvendo a manutenção da influência e da segurança em uma estrutura bipolar que, diferentemente do sistema bipolar da Guerra Fria, será, nas palavras de Robert Ross, “relativamente estável e pacífica”, justificada, daí, pelas características geográficas das mesmas que as inclinam ao equilíbrio e à ordem regional. Isto, no entanto, não significa a inexistência de conflitos; pelo contrário, um sistema bipolar, assim como um sistema em transição à outra ordem internacional, tende a encaminhar a bipolaridade à prática de guerras localizadas, corridas armamentistas e conflitos provocados entre terceiros participantes. (1999, p. 97).

Uma ordem regional do Leste Asiático é uma realidade possível se levarmos em conta a atuação de uma estrutura bipolar de relações internacionais dentro de uma delimitada região. Diferente da multipolaridade de potências, em uma estrutura regional bipolar as grandes potências possuem interesses em jogo que as permitem assumir os encargos da ordem promovida dentro de suas esferas de influência e liberar certas atitudes *free-riding* de países mais fracos cujas tendências de afrontamento para com as grandes potências são negligenciáveis. A geografia tem um papel fundamental neste contexto, já que a distância entre a China e os Estados Unidos – impedindo uma total intervenção de uma na esfera de influência de outra -, dispensa a estas qualquer perigo de retaliação, tendo, por conseguinte, liberdade para imporem a ordem a seus aliados sem maiores preocupações<sup>9</sup>.

No Pacífico, a superpotência estadunidense, a grande potência regional em conjunto com a China, tem dois principais objetivos:

---

9 Para Kaplan (2013), a reunião da ilha de Taiwan com o continente chinês, satisfazendo a República Popular da China e refletindo a antiga imensidão do glorioso império chinês, faria com que as relações internacionais contemporâneas fossem finalmente regidas por uma verdadeira ordem multipolar global do século XXI.

o primeiro deles é manter uma presença estratégica nas questões regionais na intenção de evitar por meios militares qualquer tentativa de dominação por parte de alguma potência local. Para concretizá-lo, os Estados Unidos precisam do apoio dos Estados da região que se apresentam como temerosos para com a ascensão da potência regional e ofereçam as instalações necessárias às forças norte-americanas para que estas adiantem a presença.

Pelo fato de os Estados Unidos serem uma potência marítima extrarregional, a cooperação com uma potência marítima de menor escala na Ásia é importante à medida que suas capacidades se complementem e a última possa dispor aos Estados Unidos de instalações navais seguras e desenvolvidas. Além disso, considerando a miríade de ilhas que contornam o continente asiático, o acesso às mesmas possibilitaria à potência ocidental efetivas operações navais através do perímetro continental (ROSS, 1999). Levando em conta o peso econômico norte-americano, já podemos observar desde décadas atrás a conservação de alianças estratégicas promovidas pelos Estados Unidos nos Estados litorais. Com todas essas instalações à disposição no Sudeste Asiático, no Japão e na Coreia do Sul, o *hegemon* pode levar adiante uma política de *naval encirclement* contra a China.

O segundo objetivo principal consiste em assegurar o acesso aos recursos para si e para seus aliados na região, principalmente aqueles estratégicos que, como o petróleo, necessitam de um constante e crescente fluxo tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra. Compreendendo que o mesmo não busca imperativos estratégicos no continente nem compete por influência em terra, percebe-se que Washington visa a manter as rotas de comunicação intactas e seguras, bloqueando o fluxo para o continente quando julgar conveniente aos seus interesses em um conflito com sua maior rival no Leste Asiático. Enquanto tal atitude não seja questionada por uma China com recursos e confiança suficientes – já que a própria planeja tornar os mares próximos territórios chineses, os Estados Unidos mantém a estabilidade bipolar assegurando a Pequim que não interferirá na esfera de influência continental chinesa.

A Ásia do Pacífico teve um período relativamente estável e pacato na primeira década do século. A partir de 2001, ano dos atentados terroristas nos Estados Unidos, a superpotência focou sua política externa no Oriente Médio, reduzindo sua participação no Leste Asiático e permitindo, com isso, a ascensão chinesa sem muitas turbulências ao longo dos últimos anos. No entanto, mesmo com as guerras no Afeganistão e no Iraque, e à medida

que a China ganhava terreno diplomático na região em concomitância ao fato de sua economia continuar crescendo enquanto a dos Estados Unidos entrava em uma grave crise iniciada em 2008, a América manteve em grau elevado os fundos militares para o teatro Pacífico culminando no ato público do presidente Barack Obama, em 2010, quando ecoou que iniciaria o chamado “*pivot to Asia*”, referindo-se à mudança de estratégia norte-americana que faria ampliar ainda mais os laços de defesa e segurança com os países circundados pelo Oceano Pacífico de forma simultânea ao aumento de sua presença naval na região.

O termo “pivô”, que se traduz como um eixo em torno do qual gira algum objeto em especial, foi utilizado em 2012 por Obama e seu secretário de defesa, Leon Panetta, para explicar as diretrizes do documento “*Sustaining US Leadership Priorities for 21st Century Defense*” cuja pretensão era indicar a necessidade dos Estados Unidos de reorientarem suas atenções para a Ásia do Pacífico. A secretaria de Estado à época, Hillary Clinton, comentou em público, em um dos discursos descritos como “o mais abrangente surto de atividade diplomática e militar [...] das últimas décadas”, que os Estados Unidos estavam voltando à Ásia “para ficar”, relançando a APEC, criando a TPPA (*Transpacific Partnership Agreement*) e contando com o apoio dos seus antigos aliados na região (OLIVEIRA, 2013, p. 143-144).

Desde então os Estados Unidos tem praticado exercícios militares com o Japão em preparação para uma crise nas ilhas em disputa com a parte chinesa, além de ter assinado novos acordos com as Filipinas e a Austrália e restaurando, ainda, cooperações em matéria de defesa com a Nova Zelândia e a Indonésia. Obama também reverteu a tendência redutiva da presença norte-americana na Coreia do Sul, promovendo exercícios militares com o país e discutindo uma parceria estratégica entre Vietnã e os Estados Unidos.

A aproximação com os vizinhos chineses faz coro às admoestações do ex-assessor de segurança nacional do governo de Jimmy Carter e influente acadêmico de ciência política, Zbigniew Brzezinski, o qual, em 2012, lançou a obra *Strategic Vision* sugerindo aos próximos governos norte-americanos que nutram a consciência da necessidade de os Estados Unidos se tornarem *the balancer* e *the conciliator* das relações de poder na Ásia (BRZEZINSKI, 2012, p.185), o que significa que Washington deveria admitir e aceitar a proeminente realidade geopolítica da China na região-mundo do Leste Asiático, mas ao mesmo tempo manter sua significativa

presença no Extremo Oriente, principalmente, através da benquista permanência das alianças com a Coreia do Sul, o Japão, as Filipinas, Cingapura e Indonésia – “tendo a China aprovado ou não<sup>10</sup>” (Idem, p.174).

Os movimentos no tabuleiro de xadrez asiático nos auxiliam a constatar que a estratégia do *pivot to Asia* vem cercado o Estado chinês em sua própria esfera de influência fazendo com que Pequim reaja além da retórica; ou seja, com políticas concretas para os vizinhos. Com isso, a China tem aumentado sua participação no comércio com a Coreia do Norte, se retirando das negociações sobre o desarmamento nuclear norte-coreano (*the six-party talks*) e se tem feito mais presente em locais disputados com os vizinhos, por exemplo, próximo às ilhas japonesas e no mar vietnamita – neste último, anunciando planos de extração de petróleo nas fronteiras ainda não reclamadas por ambas as partes.

A intensa participação da diplomacia dos Estados Unidos nas periferias da China tem levado Pequim a concluir que o país do Norte não tem visionado um engajamento estratégico e, acima disso, tem ignorado a necessária sensação de segurança tão cara aos interesses chineses em suas fronteiras. Daí, Washington transmite a ideia de que somente com políticas beligerantes a China poderá afastar os Estados Unidos de sua crescente presença nos territórios vizinhos cuja tensão sobre a soberania de disputadas ilhas tenderá a se manifestar em discursos nacionalistas entre os países da região. Segundo Ross, na revista *Foreign Affairs* de 2012<sup>11</sup>:

Herein lies the great irony of the pivot: a strategy that was meant to check a rising China has sparked its combativeness and damaged its faith in cooperation.

Não podemos nos olvidar da história dos sistemas internacionais nem ignorar como se dão as mudanças resultantes da alteração no poder e recursos das potências de uma determinada era. A História, a grã-mestre das ciências sociais, nos ensina que de tempos em tempos o declínio de uma superpotência causado por fatores internos e externos, como crises

---

10 É importante ressaltar que Brzezinski não compartilha a ideia de um futuro pessimista na relação entre os Estados Unidos e a China e procura expor a necessidade de firmar uma parceria estratégica com Pequim no sentido de manter o equilíbrio de poder consentido entre as duas potências na Ásia.

11 Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138211/robert-s-ross/the-problem-with-the-pivot>>. Acesso em: 15 dez 2014 .

econômicas e super extensão dos interesses nacionais, estimula atitudes mais ofensivas a fim de assegurar seu posto e o respectivo *status quo*.

Essas atitudes podem incitar as potências em ascensão a refletirem sobre os custos em manter a submissão à atual ordem internacional ou, dependendo dos riscos envolvidos, desafiar a ordem e oferecer um novo sistema de ordenação das relações entre os Estados-nação desenvolvida por si mesma e para aquelas outras que se veem com a mesma sensação de descontentamento. Segundo Gilpin (1981, p.10), “um Estado tentará alterar o sistema internacional se os benefícios esperados excedam os custos esperados (ou seja, se houver uma possível rede de ganhos)”.

The rising state or states in the system increasingly demand changes in the system that will reflect their newly gained power and their unmet interests. Finally, the stalemate and issue of who will run the system are resolved through armed conflict (Idem, p. 33).

O que podemos esperar dos próximos anos é até que ponto a estrutura bipolar manter-se-á estabilizada quando a crise da colossal dívida norte-americana e dos demais problemas domésticos que a afligem torná-la demasiadamente sensível ao aumento da influência da grande potência chinesa na Ásia. Caso a decisão se baseie em uma estratégia de pressão ou contenção do Estado chinês em sua própria esfera de poder regional, podemos esperar conflitos que inevitavelmente levariam a uma catástrofe política e econômica para ambas as potências e para os países envolvidos direta ou indiretamente nas questões asiáticas – já que, como bem sabemos, o planeta vive no auge da interdependência das nações.

Por outro lado, se os Estados Unidos escolherem retirar-se do cenário do Pacífico total ou parcialmente, isto é, deixando a competência para sua aliada tradicional, o Japão, esta última seria levada a desenvolver capacidades de projeção de poder capazes de transformar a estrutura regional em um sistema multipolar, já que Tóquio veria a necessidade de assumir um grande peso no equilíbrio regional de poder. Uma relação multipolar entre a China, o Japão e os Estados Unidos ou uma relação bipolar pura entre a China e o Japão seriam ambas custosas para a promoção da estabilidade que deveriam propor os Estados Unidos para a região-mundo a oeste de seu território.

Além disso, a construção de um arsenal japonês para a sua consequente adesão ao palco das grandes potências levaria Tóquio e

Washington a um possível conflito mitigado até hoje pela consentida dependência japonesa do apoio norte-americano se considerarmos o fato de estarmos tratando de duas potências marítimas com capacidades militares em um mesmo e disputado cenário geopolítico. Para Ross (1999), o preço da retenção estadunidense seria a inversão da dependência japonesa para com os Estados Unidos para uma em que os Estados Unidos se tornariam dependentes do Japão para a segurança das rotas marítimas asiáticas.

### **Uma Doutrina Monroe de Olhos Puxados**

James Holmes, professor associado de estratégia na *US Naval War College*, publicou um artigo em 2011, no sítio *The Diplomat*<sup>12</sup>, sistematizando a Doutrina Monroe. A razão para isto se deu, de acordo com o autor, na utilização quase universal que a doutrina vem tendo ao longo das décadas, separando-se de um mero conjunto de circunstâncias nas quais foi criada e ressoando entre as estratégias de diversas potências que, aparentemente, compartilham alguns aspectos em comum desde o antigo século XIX americano.

A Doutrina Monroe foi criada e proferida pelo presidente James Monroe e seu secretário de Estado John Quincy Adams em 1823 na tentativa de evitar qualquer esforço de colonização ou fundação de Estados-fantoches por parte dos impérios europeus em uma possível reclamação de suas antigas possessões na América. Ainda que sem recursos militares suficientes para o cargo de polícia hemisférica, os Estados Unidos insinuaram que seriam responsáveis pela segurança da região como um todo indivisível; ou seja, qualquer ato de subjugação em direção aos países americanos seria considerado também uma ameaça aos Estados Unidos.

A mensagem do executivo norte-americano se fundamentou em dois princípios básicos: afastar qualquer conquista territorial no continente e proibir relações de clientela entre os países americanos e os europeus. Em poucas palavras, a Doutrina Monroe buscava o congelamento do *status quo*. Isto, evidentemente, não sugeria que os Estados Unidos estavam isolando a si e a seus vizinhos de todo contato com o exterior, a intenção, de fato, era declarar que não havia mais espaço para interesses unilaterais extrarregionais que pudessem por em risco a soberania e a autodeterminação dos povos da América. Porém, a doutrina não fincou raízes apenas no continente americano e nem apenas no século XIX e foi

---

12 Disponível em: <<http://thediplomat.com/2012/06/chinas-monroe-doctrine/>>. Acesso em: 2 dez 2014.

adotada por outros países em situações semelhantes ao que ocorrera com a ascensão dos Estados Unidos.

Diante disso, podemos perceber as variações tomadas na Ásia a partir do modelo monroísta original. Tais variações podem ser encontradas há anos atrás, na década de 60, quando Jawaharlal Nehru, primeiro ministro indiano, usou a doutrina para justificar sua proibição à presença portuguesa na cidade de Goa, apontando, ainda, que a Doutrina Monroe seria a política materna, ou o berço, da qual se formularia uma estratégia indiana para a projeção de poder na Ásia do Sul. A projeção visada por Nehru era na verdade a construção de marinha armada capaz de combater nos mares próximos.

Para sua arqui-inimiga em terra, a vizinha China, a Doutrina Monroe também teve sua participação nas reflexões políticas do Partido Comunista a ponto de Pequim sinalizar friamente seu desgosto em observar os Estados Unidos mantendo sua presença no quintal da República Popular Chinesa enquanto constrange a vontade chinesa em constituir sua própria política monroísta no Mar do Sul da China. Como já dito por oficiais chineses, o Mar do Sul da China é de *"indisputable sovereignty"*.

O que o futuro da política internacional nos reserva, por fim, é uma tentativa de consolidação chinesa dos territórios adjacentes como parte de seus perímetros soberanos. Isso não se fará sem óbices externos. A dificuldade em concluir onde começa e onde acaba o Oceano Índico e o Oceano Pacífico constrange ainda mais a relação entre os dois países asiáticos que buscam a própria afirmação sobre os recursos minerais lá existentes. O arco formado pelo gargalo do Estreito de Malaca, pela península Malásia e pelo arquipélago indonésio representa a fronteira de duas doutrinas com tendências monroístas que provavelmente levará ambos os Estados a uma corrida armamentista visando o controle da região estratégica.

No mais, não são apenas os interesses indianos que se chocam com a doutrina dos olhos puxados de um povo que se sente a cada dia mais ameaçado pela contenção que se forma ao seu entorno, alimentando um apego nacionalista tanto na mídia nacional quanto nos diversos setores de uma sociedade instruída. A crescente rivalidade entre a China e os Estados Unidos revela que o interesse nacional permanente de Pequim em criar uma nova "esfera de co-prosperidade econômica" no Leste Asiático não encontra vozes suficientes de apoio nem gestos simpáticos em Washington ou nas capitais próximas da China que, como o Japão, a Rússia, a península

coreana, os países do Sudeste Asiático, a Oceania e Taiwan, se encontram inevitavelmente sob a grande sombra chinesa. Como vimos, as relações internacionais pertencem, hoje, ao Oceano Pacífico.

## CONCLUSÃO

Iniciamos o artigo com comentários sobre duas personagens brasileiras que se tornaram porta-vozes de um pensamento de aproximação com os países asiáticos e, em especial, com a China na intenção de fomentar a união da periferia do sistema internacional e com o desejo de criar uma sociedade internacional mais democrática e multipolar. A “Doutrina Menezes”, como ousamos batizar os escritos do diplomata Adolpho de Menezes, e o “diálogo de civilizações” urgido pelo sociólogo Gilberto Freyre, foram os primeiros passos de um pensamento original direcionado ao Oceano Pacífico e além.

Como expusemos anteriormente, nosso objetivo foi iluminar o cenário da geopolítica da Ásia do Pacífico cujo oceano banha a costa ocidental do nosso subcontinente para estimular pesquisas que enfoquem os desafios que venham a surgir a oeste de nosso território. Isto, por fim, exige de nós um estudo prospectivo que garanta uma estratégia de ação para a proteção dos interesses das nações sul-americanas onde o Brasil encontra-se como um incipiente líder regional. A necessidade de promover essa reorientação quanto ao papel do Oceano Pacífico para o Brasil e especificamente para o subcontinente sul-americano como um sistema integrado e cooperativo é a conclusão que encerra este ensaio.

## REFERÊNCIAS

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.

\_\_\_\_\_. *Strategic Vision: America and the crisis of global power*. New York: Basic Books, 2012.

CABRAL, Severino. *Brasil Megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

\_\_\_\_\_. O Brasil, a China e Macau: ponte entre mundos e diálogo das civilizações. *Revista Intellector*, Rio de Janeiro, ano 11, v. 3, n. 05, p. 01-06, jul./dez. 2006.

CABRAL, Severino. A China como Potência Militar Global: se, quando, como? In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2003.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

DA COSTA, Wanderley Messias. *Geografia Política e Geopolítica*. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

FLEMES, Daniel (org). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham: Ed. Ashgate, 2010.

FREYRE, Gilberto. *Um brasileiro em terras portuguesas*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1953.

GILPIN, Robert. *O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. *War & Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Press. 1981.

GONÇALVES, Williams. A Presença da China na África In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (orgs.). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

KAPLAN, Robert. *A Vingança da Geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2013.

\_\_\_\_\_. *Asia's Cauldron: the South China Sea and the end of a stable Pacific*. London: Random House, 2014.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Bibliex. 1998.

MAHAN, Alfred T. *The Problem of Asia and its Effect upon International Politics*. Boston: Ed. Little, Brown and Company. 1905.

MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Brasília: FUNAG, 2012.

NEDAL, Dani K. A Presença da China na América Latina e suas Implicações para o Brasil. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (orgs). *O Brasil e a Governança Global: que tipo de liderança é possível?* Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. A Reorientação Estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico. *Política Externa*. São Paulo, v. 21, n. 4, p. 143-156, abr./mai./jun. 2013.

ROSS, Robert S. The Geography of Peace: East Asia in the Twenty-first Century. *International Security*, Cambridge, v. 23, n. 4, p. 81-118, Spring 1999.

SPYKMAN, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: the United States and the balance of power*. 2. ed. New York: Transactions Publishers, 2008.

WEIGERT, Hans W. *Geopolítica: Generales y Geografos*. Pánuco. México: Fondo de Cultura Económica, 1943.

Recebido em: 15/02/2015

Aceito em: 10/04/2015



# **THE 'PALESTINE' CAMPAIGN IN 1917-18 FROM THE BRITISH PERSPECTIVE: ENDURING LESSONS FOR THE CONTEMPORARY ENVIRONMENT**

Otacílio Bandeira Peçanha<sup>1</sup>

## **ABSTRACT**

Presently, the operational art and operational estimate executed at the level of the Joint Commander and the theatre-level Joint Task Force Commander, offers the most appropriate instrument for planning at the operational level, translating strategic objectives into tactical actions. In the very first major world conflict, the analysis of overwhelming British military campaign of the Egyptian Expeditionary Force, commanded by General Allenby in Palestine occupied by Turkish-Ottoman forces, presents a distinct example of how to harmonize military actions, undertaken in the heat of the battlefield, with the highest national political aspirations. Bearing in mind the British perspective, this essay seeks to establish whether the

---

1 The author holds a Master of Arts in Defence Studies from King's College London, 2012 - 2013.

lessons learned in this campaign are perennial and applicable to current scenario.

**Keywords:** Operational art; Operational estimate; Strategic objectives; Lessons learned

## A CAMPANHA 'PALESTINA' EM 1917-18 PELA PERSPECTIVA BRITÂNICA: LIÇÕES PERENES PARA O AMBIENTE CONTEMPORÂNEO

### RESUMO

Presentemente, a Arte Operacional e o exame da situação conduzidos no nível do Estado-Maior Conjunto e do Comando do Teatro de Operações fornecem as mais adequadas ferramentas para executar um planejamento no nível operacional, traduzindo objetivos estratégicos em ações táticas. Já no primeiro grande conflito mundial, a análise da avassaladora campanha militar britânica da Força Expedicionária Egípcia, comandada pelo General Allenby na Palestina ocupada por Forças Turco-Otomanas, apresenta um claro exemplo de como harmonizar as ações bélicas empreendidas no calor das batalhas com as mais altas aspirações políticas nacionais. Levando em consideração a perspectiva Britânica, este ensaio busca comprovar se as lições aprendidas nessa campanha são perenes e aplicáveis ao cenário hodierno.

**Palavras-chave:** Arte operacional; Exame da situação; Objetivos estratégicos; Lições aprendidas

### INTRODUCTION

In general, for the modern military doctrines, success in military campaigns is directly linked to a broad knowledge of the theater of operations, the features of the enemy as well as own possibilities. Allied

to these, careful planning and synchronized operations in time and space, in different environments of war, to provide a harmonic and coordinated effort is key to achieving the end state determined at the political level. Currently, the operational estimate and operational art, performed at the level of the Joint Commander in conjunction with the theatre-level Joint Task Force Commander, delivers the most suitable tool for planning at the operational level, converting strategic objectives into tactical actions. During the First World War for the majority of the military leaders the operational level, the level 'at which campaigns are planned, conducted and sustained'<sup>2</sup>, was still unknown and was not recognized between the strategic and tactical levels. Its practical application came only decades later, especially with the development of communications. Accordingly, the successful and overwhelming victory of General Allenby and the Egyptian Expeditionary Force (EEF) in Palestine during the bloody First World conflict provided not only a British relief in such difficult times, but is a clear example of achieving tactical objectives in compliance with the orders set out at the political-strategic level. In addition, it highlighted key elements which pave the way to successful military campaigns: meticulous operational planning supported by broad analysis to coordinate, integrate and synchronize every aspect of the campaign. It is worth emphasizing that in the early years of the past century such an approach (study and planning) was considered by most of the British military leaders as limitations on a commander's initiative and freedom of action.<sup>3</sup>

This essay will analyse from the British perspective the prosecution of the Palestine campaign at the operational level, focusing the period from 1917 to 1918, in order to discuss whether it offers enduring lessons for the contemporary environment.

To achieve this, this analysis will be divided into the following component parts: The first part will examine the national strategic aims and end state outlined by the British Cabinet of War which oriented General Allenby and his staff's planning. The second part will describe the characteristics of the Operational Area and the enemy's features which influenced Allenby's planning and course of actions. Also, it will emphasize, whenever being possible, the principles of war and the modern

---

2 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-01: British Defence Doctrine*, 4<sup>th</sup> Edition, 2011, 2-9.

3 John Kiszely, *Thinking about the operational level*. The British army review, autumn 2006, 28.

operational art aspects which were employed. The third part will analyse the military campaign itself, and how the effective planning influenced its outcome. The final considerations will attempt to present some lessons which may be applied to the contemporary environment.

## NATIONAL STRATEGIC AIMS

One of the most important narratives of the Palestinian campaign written by Sir Wavell, himself a member of General Allenby's staff, considers the British front in the Great War as a continuous line that stretched from Belgium, passing through the Mediterranean and Middle East until reaching the frontier of India. Thus, for him, it was not possible to consider the campaign in Palestine as a *side show*.<sup>4</sup> Furthermore, the overall conduct of the campaign was influenced by events in other fronts to meet continuing demands for resources and manpower, such as in the Western front, considered as priority by *Westerners* decision-makers.<sup>5</sup>

In contrast, the British Prime Minister Lloyd George presented a broader view of the benefits that a military victory in the Palestinian front could bring to British morale, exhausted by the continuing losses in the European front while looking forward to post-war geopolitical interests.<sup>6</sup> Several reasons could explain the British policy in the Middle East at this time. This author considers two of them worthy of note. First, the necessity to ensure the security of the Suez Canal through a forward defense. Suez was considered the *jugular vein* of the British Empire. Through which vital resources and military reinforcements for the war efforts came from India, Australia and New Zealand.<sup>7</sup> In 1917, Allenby's predecessor General Murray and the EEF had already conquered the Sinai desert. It had to go further to provide more effective protection. Later it will be seen that political pressure to conquer more territories would increase in the same proportion that the EEF progressed.<sup>8</sup> Second, for the War Cabinet all hopes of a quick conclusion to the war had been lost. Lloyd George sought to compensate this disappointment with a great military triumph until the end of 1917, so that it could raise the morale of the British people.

---

4 Archibald Wavell, *The Strategy of the Campaigns of the Egyptian Expeditionary Force*, The Army Quarterly, 235.

5 Anthony Bruce, *The Last Crusade: The Palestine Campaign in the First World War*, London: John Murray Publishers, 262.

6 Anthony Bruce, 2.

7 Ibid, 262.

8 Ibid, 3.

Moreover, the collapse of the Russian forces, that had liberated much of the front of the Turkish army in the Balkans for the region of Aleppo, increased the need to protect the vital interests of the British in the Middle East.<sup>9</sup> Therefore, the Prime Minister ordered the recently assigned Commander-in-Chief (CIC) of the EEF, General Allenby, to take back Jerusalem from centuries of Turkish domination as 'a great Christmas present for the British nation'.<sup>10</sup> Accordingly, he determined the operational limits of time and space to be covered by troops and to be considered by military planners. Nevertheless, the most important strategic aim would be the defeat of the Turkish army, the most valuable of Germany's allies, that would contribute to a collapse of the enemies' alliance.<sup>11</sup>

### ALLENBY'S STAFF OPERATIONAL ESTIMATE: PLANNING PROCESS TO CONVERT STRATEGIC GUIDANCE IN TACTICAL ACTIONS

To raise the morale of the EEF after two unsuccessful assaults on the Turkish line of defense between Gaza and Beersheba (1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> battle of Gaza), Lloyd George determined it necessary to appoint a new commander for the EEF. Later, Allenby himself recognized the successful work of his predecessor which provided the necessary logistical conditions and made it possible for a large modern army to cross the hot and dusty Sinai desert.<sup>12</sup> However, unlike Murray, the new CIC had full support of the Cabinet and would receive the necessary reinforcements to continue the advance.<sup>13</sup> Consequently, Allenby's assumption was accompanied by a large increase in the quality and quantity of food and beer.<sup>14</sup> These factors, combined with the constant presence of the *Bull*<sup>15</sup> amidst the troops, enabled him to win the devotion of the EEF. Therefore, as his first priority, Allenby invested in his leadership and one crucial principle of war to transform the whole situation: *the maintenance of morale*.<sup>16</sup>

---

9 Archibald Wavell, 238.

10 Ibid.

11 Anthony Bruce, 263.

12 Jonathan Newell, *Learning the Hard Way: Allenby in Egypt and Palestine, 1917-19*, Journal of Strategic Studies, Sept. 1991, 368.

13 Jonathan Newell, 367.

14 Ibid.

15 The charismatic nickname that had been given to Allenby by the troops.

16 Ministry of Defence, Joint Doctrine Publication 0-01: British Defence Doctrine, 4<sup>th</sup> Edition, 2011, 2-4

According to Sir Wavell local geography determines the course of the military campaign.<sup>17</sup> For him, Allenby paid careful attention to the study of the history and topography of the theater. Many of these studies were useful to determine the *art of the possible*, one of the steps of the operational estimate - a process of planning executed by military planners nowadays.<sup>18</sup> The Palestinian land can be divided into four different types: First, the Maritime and Esdraelon plains which formed the natural and historical route where great armies marched through ages. However, the deep wells found there invariably needed special machines to provide potable water for troops. Also, during the rainy season from October to April the roads became impassable, presenting a severe handicap on movement, especially motor transport.<sup>19</sup> Second, the Judaeen Hills that enable defensive actions due to the difficulty of communication and the unsound nature of the ground. Thus it can only be crossed by infantry. Likewise, the lack of water is problematic during the summer.<sup>20</sup> Third, the Jordan Valley which was not a formidable obstacle according to Sir Wavell. However, he emphasized its 'forbidding aspect and sweltering heat'.<sup>21</sup> Last, the Transjordanian table-land east of the Jordan river where the railway from Damascus to the Hejaz was located; this would become particularly important in future a planning.<sup>22</sup>

In July 1917, the EEF was a multinational force formed by elements from allied nations and Empire countries (Australia, New Zealand and India). For the Campaign, Allenby employed three corps: the Desert Mountain Corps, XX and XXI Corps. After the summer of 1917, the Arabs led by T.E. Lawrence were also under Allenby's command and would secure the east flank.<sup>23</sup>

Unfortunately for the EEF, the British Naval Power which would secure the west flank along the Mediterranean coast could not be used to its full extent. It was due to the historical lack of viable ports or suitable anchoring points along the coast of Palestine. This explains the lack of historical examples of successful invasions from the sea over Palestinean

---

17 Archibald Wavell, 3.

18 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 5-00: Campaign Planning*, 2<sup>nd</sup> Edition, 2008, 2-24.

19 Archibald Wavell, 7.

20 Ibid, 8.

21 Ibid.

22 Ibid, 9.

23 Montecue Lowry, *Allenby's Campaign in Palestine*, Military Review, June 1989, 70.

lands. Wavell affirmed that this fact proved to be a significant handicap to supply services.<sup>24</sup>

It is also important to note the vital role played by the Royal Flying Corps (RFC), the EEF's air power component. In preparation for the campaign Allenby requested more aircraft to counter Turkish-German air supremacy. In addition, London provided more balloon observation and wireless detachments to assist him in the provision of precise air-to-ground direction of artillery fire. Further, the use of aerial photography for intelligence purposes also helped to eliminate one planning obstacle; the lack of accurate maps.<sup>25</sup>

In the operating environment, analysis of the ways and means to provide feasible courses of action for consideration by the commander is an important aspect of the operational estimate. However, the assessment of our own situation is not the only task to be done. It is necessary to go further into the analysis of the enemy's situation. The analysis and comparison between belligerent's capabilities is essential for operational art because it provides the ability to identify the enemy's critical vulnerabilities and its own Center of Gravity (CoG).<sup>26</sup>

By October 1917, the Turkish army in Palestine comprised the Seventh and Eighth armies, three corps, with 10 infantry divisions, a cavalry division and supporting troops. The majority of them were positioned along and to the north of Gaza-Beersheba line. Today, extant historical records shows off that Turkey had bound herself to Germany by treaty before the very outset of the conflict.<sup>27</sup> In this context, the German generals met a country whose finances and reserves of man power had been drained by a succession of wars.<sup>28</sup> There were serious deficiencies in their logistics lines i.e., artillery equipments, technical units, transport, supply services and medical personnel. Also, there was no air service.<sup>29</sup> Thus, the Turkish forces were totally dependent on Germany's money, training and military-technical support. The partnership was never a

---

24 Archibald Wavell, 3.

25 John Mordike, *General Sir Edmund Allenby's joint operations in Palestine, 1917-1918*, RAAF Aerospace Centre, 18.

26 According Joint Doctrine Publication 5-00, the CoG is defined as 'characteristic, capability, or influence from which a nation, an alliance, a military force ... draws its freedom of action, physical strength, cohesion or will to fight.'

27 Archibald Wavell, 17.

28 Ibid, 17.

29 Ibid, 20.

happy one and rarely were the strategic aims of both nations aligned.<sup>30</sup> For instance, the commander of the Seventh army Mustafa Kemal, later the first president of Turkey, refused to fight under German command.<sup>31</sup> To a certain extent such a posture was shared by Turkish of all ranks. Despite these limitations, according to Wavell, the Turkish soldier was an enemy 'by no means to be despised' and their dogged resistance was remarkable.<sup>32</sup> A rough estimation of the opposing forces in 1917 would bring out that Allenby had 96,000 troops and the Turks had lined up 36,000.<sup>33</sup>

At this point it is already possible to deduce some relevant factors: First, the notable lack of reliable water supplies in Palestinian land always presented a major logistical challenge for the advancement of EEF. In order to mitigate this problem around 30,000 camels were used by the EEF then the principle of *sustainability* was essential to bear in mind.<sup>34</sup> Furthermore, the rainy seasons should be avoided as much as possible to guarantee mobility. On the other hand, the coast and the plains of Esdraelon should always be considered for the potential rapid advance of the cavalry, in the classic maneuver to encircle the enemy from the rear, exploring the principle of *surprise*.<sup>35</sup> Also, it could enable pursuit of the retreating troops by the highly mobile Desert Mounted Corps.<sup>36</sup>

Second, the imbalance of opposing forces would allow Allenby to exploit three other principles of war: By judicious application of the principle of *economy of effort* in other areas, Allenby could apply the principle of *concentration of force* at decisive points.<sup>37</sup> Moreover, the principle of *offensive action*, according to Lowry 'the decisive form of war'<sup>38</sup>, should be manipulated to the maximum by exploiting the advantage of having a variable set of forces: infantry, mounted infantry, cavalry, artillery and air support. The existence of such a set of forces would also provide the planners with the possibility to use the principle of *flexibility* and to exploit the principle of *co-operation* among them.<sup>39</sup>

---

30 Ibid, 17.

31 John Grainger, *The Battle for Palestine 1917*, Suffolk: The Boydell Press, 2006, 227.

32 Archibald Wavell, 21.

33 Ibid, 19.

34 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-01: British Defence Doctrine*, 2-8.

35 Ministry of Defence, 2-5.

36 Montecue Lowry, 74.

37 Ministry of Defence, 2-6.

38 Montecue Lowry, 74.

39 Ministry of Defence, 2-7.

Third, the fire support of the Royal Navy was crucial to protect the movements of the EEF along the coast and to exploit the principle of *security*.<sup>40</sup> Further the RFC was used to provide essential information about the terrain and enemy's movements, providing to Allenby what is known today as *decision superiority*.<sup>41</sup> To accomplish this task, it was necessary to ensure local air supremacy which was facilitated by the arrival of modern aircraft like the Bristol fighters.<sup>42</sup>

Last but not least, analysis of the enemy's CoG established the dependence of Turkish troops on the guidance and constant support of the German command. Consequently, in this author's opinion, that aspect characterized the Turkish operational CoG. Its critical vulnerability was expressed by the lines of communications which linked the commanders of the Turkish Corps with the mobile German General Headquarters in Palestine. Once blocked those lines the Turkish troops dispersed on the ground would be without command and control, freedom of action and cohesion as proved at the Battle of Megiddo, in 1918.

Successful practice of operational art involves the appropriate application of the principles of war.<sup>43</sup> From this author's experience, it is noteworthy the importance granted by Brazilian military doctrine to consider the principles of war throughout the planning. Moreover adjusting the lines of operation envisaged in the campaign's planning to consider each principle whenever is possible is key to Brazilian planners.<sup>44</sup> Hence, the balanced exploitation of the following principles of war: maintenance of morale, offensive action, security, surprise, concentration of force, economy of effort, flexibility, co-operation and sustainability, were fundamental to the maintenance of freedom of action of the EEF. Also, it inspired and helped the British planners to co-ordinate the lines of operation (maritime, land, air components, logistics and information) so widely used in operational art of the twenty-first century.<sup>45</sup> It is relevant to note that all the principles of war extant within modern British military

---

40 Ibid, 2-5.

41 According de Jong, *decision superiority* is 'The state in which better informed decisions are made and implemented faster than an adversary can react'. J. H. de Jong, *Centralised Planning and Decentralised Execution: Have the Fundamental Principles of Air Control and Control Changed?*, RUSI Defence Systems, Spring 2007, 59.

42 John Mordike, 18.

43 Montecue Lowry, 68.

44 Brazil, *Defence Military Doctrine – MD51-M-04*, Ministry of Defence, Second Edition, 2007, 37.

45 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 5-00: Campaign Planning*, 2G2-3.

doctrine have been mentioned in this essay, except the principle of the *selection and maintenance of aim*.<sup>46</sup> That principle, which necessarily stem from the political-strategic level, was carefully respected by Allenby and his staff, albeit London's demands changed as EEF successes mounted, putting more pressure on them to take more and more territory.<sup>47</sup> To sum up, Allenby's planning was executed in a careful manner and each detail was briefed to every subordinate commander, allowing synchronization and coordination of tactical actions. It was undoubtedly a successful operation which occurred almost a century ago. This merit belongs to Allenby and his staff.

### EXECUTING AND ADJUSTING THE PLANNING: THE MILITARY CAMPAIGN

According to Lowry, Allenby envisaged the operation in Palestine as two interconnected campaigns. First, the aim would be the conquest of Jerusalem as determined by the Cabinet. Second, the aim would be to carry out operations north of Jerusalem to push the enemy as far as possible.<sup>48</sup>

The EEF's first task was not easy due to two successive defeats imposed by Turkish forces in the well defended Gaza-Beersheba line. The analysis of the terrain showed a relatively open and flat ground. Accurate maps and intelligence information were provided by photographs taken by the RFC.<sup>49</sup> The maps placed Gaza 2 miles from the coast and Beersheba 27 miles further to the west. The Turkish army had positioned itself on the road connecting both cities. A long line of trenches and fortifications which united the two cities hindered any progress.<sup>50</sup> Nevertheless, it was possible to identify a gap in the line which Allenby wanted to exploit, especially some weak points along the shore near to Gaza and on the flank at Sheria.<sup>51</sup>

Allenby's plan was to carry out a major attack with XX Corps southwest of Beersheba.<sup>52</sup> The main goal was to capture Beersheba and its

---

46 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 0-01: British Defence Doctrine*, 2-3.

47 Anthony Bruce, 3.

48 Montecue Lowry, 69.

49 John Mordike, 20.

50 Montecue Lowry, 71.

51 John Grainger, 229.

52 Ibid.

precious water wells, essential to the continued advance of the EEF.<sup>53</sup> The secondary attack would be made by the XXI Corps against Gaza. Given the proximity of the coast, the Royal Navy would provide intense naval fire support guided by airborne observers. This was a deception plan which aimed to deceive the Turkish commander leading them to believe that the main attack would be executed in Gaza.<sup>54</sup> To ensure the security of the eastern flank, a regiment of cavalry would be deployed southeast of Beersheba.<sup>55</sup> The logistic lines and the distribution of essential water and ammunition supplies were ensured by motor lorries and thousands of camels.<sup>56</sup>

The effective command and control of operations was achieved using telegraph lines which connected each corps commander in the battlefield. In addition, each command had a liaison officer in charge of the communications task. Air observers would increase the speed with which essential information would arrive at Allenby's headquarters in the south. That would allow him to be aware of any emerging threats and adjust the planning accordingly.<sup>57</sup> Arguably, command and control and information activities are essential tools for the operational commander.<sup>58</sup> These tools can not only aid prioritization but also provide coordination and synchronization of several independent activities.<sup>59</sup> Moreover, they enable decentralized decision-making and appropriate freedom of action to tactical commanders, a concept known as *mission command*.<sup>60</sup> It is laudable that at the beginning of the twentieth century, Allenby had clearly thought about the importance of rapid and effective communication to overcome the enemy. It also enabled the principle of *flexibility* to modify the operational planning and redirect forces in a more appropriate way.<sup>61</sup> For this author, it is one of the most important reasons that explains the EEF's operational success.

The operation began on 27<sup>th</sup> October. A deception maneuver was performed three days before the main attack in Beersheba. Relentless

---

53 John Mordike, 20.

54 Ibid.

55 Montecue Lowry, 71.

56 John Mordike, 20.

57 Ibid.

58 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 3-00: Campaign Execution*, 3<sup>rd</sup> Edition, 2009, 3A-8.

59 Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 3-00: Campaign Execution*, 4-2.

60 Ibid, 4-3.

61 Montecue Lowry, 72.

bombardment by naval and land-based artillery punished Gaza. It succeeded in deceiving the Turkish forces about the real intentions of the EEF.<sup>62</sup> The movement toward Beersheba started on 31<sup>st</sup> October. XX Corps approached from the south whilst the Desert Mounted Corps executed a flank approach to the east. Beersheba was taken quickly on the same day by a bold offensive by the Australian Light Horse. Because of the speed of the attack, the Turks did not have enough time to destroy the water wells. As Allenby later described in a letter to his wife: 'It was a smart little battle'.<sup>63</sup> Gaza was conquered on 6<sup>th</sup> November by the XXI Corps. The military success there was largely due to the movement of cavalry which made a 25 mile night march to turn the Turks left flank and surprised the enemy rear at Gaza.<sup>64</sup>

To apply constant and decisive pressure against the enemy and to maximize the momentum, Allenby ordered continued exploitation of the offensive action. As the Turkish eighth army withdrew from Gaza marching along a coastal path, multiple engagements were executed by mounted forces, by Royal Navy ships guided by aerial observers and, more heavily, by RFC airplanes which bombed and strafed the confused Turkish retreat.<sup>65</sup> According to James, Allenby was certainly impressed by the destructive effects delivered by his airmen, so he asked the War Cabinet for more machines to be sent from France.<sup>66</sup>

At this point one question should be addressed: Why did the actions of Allenby and Murray achieve such different results? Indeed, Allenby had received more troops but this fact alone does not explain his absolute success. The key difference and the distinguishing feature was the employment of his forces - expressed by Allenby's planning.<sup>67</sup> Murray's troops also outnumbered the Turks, however he concentrated his forces on very narrow fronts leaving a large number of troops unused. Acting in this way he facilitated defensive actions. By contrast, Allenby used his forces to attack several points in a co-ordinated way which allowed him to replace them after relatively short periods. Doing this he induced the weary Turks to commit successive mistakes.<sup>68</sup> However, the most relevant was

---

62 John Mordike, 20.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 John Mordike, 21.

66 Ibid.

67 John Grainger, 227.

68 John Grainger, 229.

that he exploited the previously identified enemy's weak points, unlike his predecessor, who repeatedly launched attacks against the strongest Turkish positions. As Grainger noted, the defence based on trenches and fortifications which characterized the static war in the Western front, could not prevail under successive, coordinated, multidimensional and well planned attacks.<sup>69</sup> On 8<sup>th</sup> November the King himself sent congratulations to Allenby. The Allies' victory in Gaza-Beersheba was a 'psychological blow' against the Central Powers and indicated the path of success to the military planners in France.<sup>70</sup>

Operational plans must be sufficiently flexible to allow changes. If there is any new information that changes the combat conditions, the commander must reassess his planning and redirect his forces in order to choose the quickest and most economical course of action to accomplish the mission. Living Gaza behind, Allenby had two options: he could reinforce XX Corps or he could redirect XXI Corps units to maintain the advance to Jerusalem. So, on 15<sup>th</sup> November, Allenby chose the latter and ordered two divisions of XXI Corps to march to east towards the Judean Hills.<sup>71</sup>

The Turkish army was pushed back from Gaza to the outskirts of Jerusalem being defeated in every combat. At Neby Samwill the EEF faced a ferocious resistance and its advance stalled.<sup>72</sup> The Turks executed the most difficult of military operations and retreated for 70 miles, a distance 'over which most armies would have disintegrated'.<sup>73</sup> On 4<sup>th</sup> December, after a lengthy period of intense combats, the British executed a brief relief in place.<sup>74</sup> The concept of the operational pause is indispensable for a military planner. Sometimes, due to logistical constraints or tiredness of the troops, it is vital to order periodic pauses. It allows military commanders to regain better conditions to sustain the fight, regenerate combat power and, as a consequence, raise the morale of the troops.<sup>75</sup>

Meanwhile, Allenby improved communications enabling XX Corps to come up and position itself over the line of the hills, providing support to XXI Corps and concentrating its forces to launch a final and

---

69 Ibid, 230.

70 John Grainger, 230.

71 Montecue Lowry, 72.

72 Ibid.

73 John Grainger, 227.

74 Montecue Lowry, 72.

75 U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Campaign Planning – Joint Publication 5-00.1*, 2012, 12.

coordinated attack.<sup>76</sup> On 8th December, a successful attack was executed and, as a result, the Turkish army evacuated to the north. The EEF took control of Jerusalem on 9th December. The Christmas gift for the British people was delivered and the strategic aim ordered by the political establishment had been fulfilled. Lloyd George himself announced to the Members of the Parliament the EEF's outstanding achievement.<sup>77</sup>

At Jerusalem, by that moment, was almost impossible for Allenby to halt due to the perilous proximity of Turkish artillery.<sup>78</sup> It was necessary to repulse the Turks as far as possible. Yet, more important was to exploit the momentum to achieve further strategic goals: the complete defeat of the Turkish forces in Palestine and, as a likely consequence, the elimination from the war of the most capable German ally.<sup>79</sup>

Allenby reorganized his forces and set his general headquarters on the Jaffa-Jerusalem road, the main artery of communications from east to west. The Turks had not given up and, during the last days of 1917, performed a sequence of counterattacks in an ineffective effort to retake Jerusalem. A successful counter-attack by the EEF on 28<sup>th</sup> December allowed allied forces to move 7 miles north of Jerusalem.<sup>80</sup>

Notwithstanding these triumphs the situation on the Western front became the main issue for the Cabinet. It was absolutely vital for the allies to resist the German offensive, planned by Luddendorf. Moreover, defeat in France meant the loss of the war.<sup>81</sup> Therefore it was necessary to gather all available forces from the less decisive sectors of the continuous line, described by Sir Wavell, to guarantee security in the West.<sup>82</sup> In view of this, Allenby was ordered to cede many of his best troops. Two divisions went in April and a further 9 cavalry and 23 infantry battalions were transferred soon after. Indeed, only one of Allenby's initial divisions, the London, remained in Palestine.<sup>83</sup> In their place Allenby received primarily Indian troops. Consequently, in many cases the troops were not acclimatized and were barely trained for the situation they would face in Palestine theatre.

---

76 Archibald Wavell, 244.

77 John Mordike, 21.

78 Ibid, 22.

79 John Mordike, 22.

80 Montecue Lowry, 73.

81 Archibald Wavell, 244.

82 Ibid.

83 John Grainger, 231.

Allenby felt like as if he was reliving the situation he had faced when he took over the command in the summer of 1917.<sup>84</sup>

Despite the total transformation of his forces, Allenby planned extensive attacks across the Jordan river to establish control over the east towards Amman, the extant Turkish headquarters in the area. It was essential to capture this area as the Damascus-Hejaz railway crossed the plateau there. Thus, it would contribute decisively to compromise the Turkish logistical lines.<sup>85</sup> Two attempts were made, both were unsuccessful. The difficult terrain, the lack of Arabs cooperation, and last but not least the bold Turkish response, contributed decisively. Nevertheless, both raids delivered the desired effect of alarming the Turks who subsequently positioned one-third of their forces east of the river Jordan. Consequently it weakened the Turkish forces in the west.<sup>86</sup>

During the summer of 1918, the EEF had been mainly involved in training and organizing, just as in 1917. To keep alive the Turkish fears about the security of eastern flank, Allenby maintained a considerable force there despite the intense heat of the Jordan valley. Indeed, he planned to execute an opposite action than the action he had carried out in Gaza-Beersheba line, exploring again the surprise principle. His intention was to break through along the coast, taking advantage of his high mobility, whilst keeping the enemy apprehensive of their left flank.<sup>87</sup> Also, a very fast movement through the Turkish line would allow a deep penetration into their rear. In fact, the previous experience in Gaza had demonstrated the broad Turkish capability for recovery as well as their use of the land to establish deep defensive positions. This was not to be allowed this time. Thus, extensive exploitation would be carried out to avoid Turkish organization. Their headquarters near to Nazareth, where the German commander controlled the Turkish army, regarded by this author as their operational CoG, was to be captured and its lines of communication neutralized.

As Grainger stated, the large scale maneuver planned by Allenby was a classic military formulation, but it was also clearly a mark of the confidence he had in his army and staff who enabled him the achievement of

---

84 Ibid, 231.

85 Archibald Wavell, 246.

86 Ibid, 247.

87 Ibid.

such an audacious planning.<sup>88</sup> For a military planner, more important than knowing the enemy's capabilities, is to keep a broad knowledge of your own possibilities, a decisive truth perceived by Sun Tzu millenniums ago.<sup>89</sup>

The emergence of the operational level demonstrated that strategic success could not be achieved through a single decisive battle, but through the co-ordination and synchronization in time and space of multiple tactical actions.<sup>90</sup> Carefully, Allenby had planned to mass four infantry divisions (XXI Corps) in the western coastal plain where they would face an estimated weaker force of two Turkish infantry divisions. Furthermore, Royal Navy gunfire support and RFC bombardment would contribute to punch a large hole in the Turkish line so that cavalry divisions could exploit and surround the whole Turkish army.<sup>91</sup> Later, a detachment of cavalry would be tasked to capture the enemy's commander-in-chief, General Von Sanders.<sup>92</sup> Meanwhile, the ANZAC Mounted division and a few other infantry battalions would conduct demonstrations east of the river Jordan, contributing to the success of deception operations. In addition, further to the east, the Arabs under T. E. Lawrence's guidance, would cut the rail links, denying vital lines of communications.<sup>93</sup>

The RFC played an important role during the battle. On 19<sup>th</sup> September, its aircraft delivered powerful blows against the previously identified enemy's communications system – the telegraph and telephone centers. The Seventh and Eighth armies' headquarters were also bombed without interference from enemy aircraft.<sup>94</sup> Meanwhile, XXI Corps launched its assault on the left flank. They quickly overruled the enemy and took its positions and then speed and maneuver took place and the cavalry exploited the breakthrough. The western Turkish line was literally defeated by noon.<sup>95</sup> At the same time, air reconnaissance revealed that the remainder of the Turkish force was retreating towards Nablus. Heavy bombardment was ruthlessly executed against the Turkish columns. As Mordike highlighted, the bombardments had so demoralized the Turks that

---

88 John Grainger, 233.

89 Sun Tzu, *The Art of War*, London: Wordsworth Edition, 1998.

90 David Jordan et al, *Understanding Modern Warfare*, Cambridge: University Press, 2008, 89.

91 John Grainger, 234.

92 John Mordike, 27.

93 Ibid.

94 John Mordike, 33.

95 John Grainger, 235

in almost every occasion they were captured without offering resistance.<sup>96</sup> The Western line showed the power of the synergy obtained by cavalry in tandem with air support. By rapidly exploring information superiority and maneuver, Allenby had cut the Turkish lines of communication and destroyed the entrenched enemy.<sup>97</sup>

The battle of Megiddo, the given name of the combat on the coastal plain, demonstrated the virtual destruction of Turkish resistance and, after this, political objectives tended to take a central role.<sup>98</sup> Further movements were performed by XX Corps in the east and they captured Amman on 25<sup>th</sup> September. The Desert Mounted Corps was detached to Damascus which was occupied with an Arab army on 1<sup>st</sup> October. The campaign continued through to October and on 6<sup>th</sup> October, French and British warships anchored at Beirut. On 13<sup>th</sup> October, XXI Corps conquered Tripoli. Finally, on 26<sup>th</sup> October the British cavalry entered Aleppo facing only light opposition. Von Sander and 12,000 men fled further to the north, however, due to the signature of the armistice at Mudros on 30<sup>th</sup> October, Allenby halted the pursuit – it meant the end of the Palestine campaign.<sup>99</sup>

### LONG-LASTING LESSONS LEARNED FOR THE CONTEMPORARY ENVIRONMENT

Although almost a century ago, the British campaign in Palestine is still capable of providing numerous examples of successful actions at the operational level. However, without disregarding other important lessons, and taking into account those exposed so far, this author believes that three key points deserve special attention: careful planning, extensive mobility of troops and air superiority.

First, the meticulous planning executed by the command of the EEF was key for success in all lines of operation and environments. The planning allowed optimum employment and synchronization of actions. In addition, the previous knowledge of enemy positions and movement made possible Allenby's concentration of force against identified enemy weak points. Indeed, the EEF's performance reflects the memorable Chinese general Sun Tzu, who stated the importance of gathering broad

---

96 John Mordike, 34.

97 Ibid, 36.

98 John Grainger, 235.

99 Montecue Lowry, 78.

knowledge to win 'hundred battles'.<sup>100</sup> The careful study of the operation's theater, through maps and information provided by the RFC, in addition to the well-established lines of communication, enabled great security for precise command and control in the heat of the battle. The well-planned logistical support also contributed to the security of operations. Nonetheless, the greatest proof of the exceptional job conducted by Allenby resides in perceiving, even today, that all enduring principles of warfare are noteworthy in analyzing this historical campaign.

Sun Tzu was also mentioned by Sir Wavell when he was asked about the key characteristic of a victorious army, to which he replied: "lightness".<sup>101</sup> The rapid mobility of mounted troops provided several opportunities for the use of feint, surprise and deception to overwhelm the enemy. This allowed the exploitation of momentum by not providing enough time for the recovery of enemy defenses. However, mobility and maneuver are only able to be exploited by a well-trained and coordinated army. Consequently, it demonstrates the importance of the operational pauses executed during rainy periods, when Allenby took advantage to enhance the readiness of his troops.

Last, it is key to mention the vital importance of securing air superiority, as the first line of operation to be established and enforced in modern warfare, without which there can be no safe advancement. The overarching control obtained by British aircraft was decisive in providing valuable information for military planners. Also, it ensured fast and effective communication among the forces on the ground. No less important, the aerial bombardment which caused attrition and panic within the Turkish lines, perhaps may deliver one of the first historical examples of the devastating effects caused by that type of military action.

In conclusion, the Palestine campaign entails a clear example of successful application of operational art to achieve strategic objectives set by the political level. But above all, it has demonstrated that every successful campaign primarily depends on the competence, determination and leadership of commanders able to grasp the process of strategy by which war is used for political effect. Leaders with the ability to assess difficult situations deciding wisely and quickly and able to restore the strength of troops affected by low morale. Without these features it would not be possible to provide mobility, flexibility and boldness to

---

100 Sun Tzu, 118.

101 Archibald Wavell, 234.

the EEF's movements. Undoubtedly, Allenby offers to historical records a classic example of 'military genius' highlighted by another renowned general, Clausewitz.

## BIBLIOGRAPHY

BRAZIL. *Defence Military Doctrine – MD51-M-04*. 2. ed. Brasilia: Ministry of Defence, 2007.

BRUCE, Anthony. *The Last Crusade: The Palestine Campaign in the First World War*. London: John Murray Publishers Ltd, 2002.

BULLOCK, David. *Allenby's War: The Palestine-Arabian Campaigns, 1916-1918*. London: Blandford Press, 1988.

FORD, Roger. *Eden to Armageddon: The First World War in the Middle East*. London: Weidenfeld & Nicolson, 2009.

GRAINGER, John. *The Battle for Palestine 1917*, Suffolk: The Boydell Press, 2006.

HUGHES, Matthew. *Allenby and British Strategy in the Middle East 1917-1919*. London: Frank Cass Publishers, 2005.

JONG, J H de. Centralised Planning and Decentralised Execution: Have the Fundamental Principles of Air Control and Control Changed? *RUSI Defence Systems*, p. 58-60, Spring 2007.

JORDAN, David et all. *Understanding Modern Warfare*. Cambridge: University Press, 2008.

KISZELY, John. Thinking about the operational level. *The British army review*, n. 28, autumn 2006.

LOWRY, Montecue. Allenby's Campaign in Palestine. *Military Review*, p. 68-79, June 1989.

Ministry of Defence. *Joint Doctrine Publication 0-01: British Defence Doctrine*. Fourth Edition, 2011.

Ministry of Defence. *Joint Doctrine Publication 5-00: Campaign Planning*. Second Edition, 2008.

Ministry of Defence. *Joint Doctrine Publication 3-00: Campaign Execution*. Third Edition, 2009.

MORDIKE, John. *General Sir Edmund Allenby's joint operations in Palestine, 1917-1918*. Canberra: Royal Australian Air Force, Aerospace Centre, paper n. 6, 2002.

NEWELL, Jonathan. Learning the Hard Way: Allenby in Egypt and Palestine, 1917-19. *Journal of Strategic Studies*, v. 14, n. 3, p. 363-387, Sept. 1991.

WAVELL, Archibald P. *The Palestine Campaigns: Campaigns and their Lessons*. 3th ed. London: Constable and CO. Limited, 1931.

U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Campaign Planning – Joint Publication 5-00.1*, January 2012, 12.

Recebido em: 09/09/2014

Aceito em: 10/04/2015

# A SEGURANÇA HUMANA E O NOVO CONCEITO DE SOBERANIA

Flávia Rodrigues de Castro<sup>1</sup>  
Frederico Carlos de Sá Costa<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo visa contribuir com a discussão que envolve a segurança humana como fator a ser exigido do conceito e prática da soberania. A partir de uma análise da soberania, o trabalho procura compreender a influência da dimensão humana da segurança, com ênfase nos indivíduos, na soberania dos Estados ou, em outras palavras, se é possível identificar alguma mudança substantiva na compreensão da soberania como poder perpétuo e absoluto dentro de um determinado território a partir da concentração da preocupação da segurança no

---

1 Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança – Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Endereço profissional: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (ICHF). Campus Valonguinho, Centro, Niterói, RJ – Brasil. Telefone: (21) 26292859 Fax: (21) 26292856 URL da Homepage: <http://www.uff.br/ppgest>. Endereço eletrônico: [flaviacastro.uff@gmail.com](mailto:flaviacastro.uff@gmail.com)

2 Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Endereço profissional: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (ICHF). Campus Valonguinho, Centro, Niterói, RJ – Brasil. Telefone: (21) 26292859 Fax: (21) 26292856 URL da Homepage: <http://www.uff.br/ppgest>. Endereço eletrônico: [fcarlos@id.uff.br](mailto:fcarlos@id.uff.br)

indivíduo. Bem se sabe que a soberania não é um conceito de significado único no tempo e no espaço, podendo ser melhor compreendida como uma prática discursiva que envolve e sustenta o Estado moderno. Apesar disso, uma dada interpretação dessa prática discursiva persistiu no tempo, tendendo a identificar nos Estados instituições com direitos e necessidades que precedem os direitos e necessidades dos seres humanos. A conclusão aponta a identificação de um novo entendimento da soberania, que crescentemente deixa de ser vista como poder que demanda dos indivíduos para ser entendida como poder que tem responsabilidade para com o indivíduo.

**Palavras-chave:** Soberania; Estado; Segurança Humana.

## HUMAN SECURITY AND THE NEW CONCEPT OF SOVEREIGNTY

### ABSTRACT

The main goal of this article is to contribute to the discussion that involves human security as a factor to be demanded of the concept and political practice of sovereignty. Beginning with an analysis of the concept of sovereignty, this work seeks to understand the influence of the human dimension on the issue of state security and sovereignty (with emphasis on individuals), or, in other words, if it is possible to identify any significant change in sovereignty's understanding as a perpetual and absolute power within a given territory considering the main concern on the individual. It is well known that sovereignty is not a concept that brings with itself a single meaning in time and space, on the contrary, it is best understood as an argumentative resource that surrounds and sustains the modern State. Nevertheless, a given definition of this argumentative resource persisted over time, tending to identify States as institutions with rights and needs that precede human beings' rights and needs. We must conclude that the understanding of sovereignty

cannot be apprehended by some kind of demanding egocentric power, but, instead, as an accountable power attached to the individuals.

**Key words:** Sovereignty; State; Human Security.

## INTRODUÇÃO

Anne Peters (2009, p. 543) afirma que “the old concept of sovereignty has been thoroughly transformed by the much more recent concept of human rights<sup>3</sup>”. A autora, na verdade, demonstra como o conceito de soberania está intimamente ligado à preservação da vida dos constituintes da comunidade política e que, de fato, a soberania em si não é um componente do sistema legal internacional, mas sim seu corolário, a não-intervenção. Esse é um bom ponto de partida para que se discuta, em função da boa identificação da separação, paralelismo ou congruência entre os atributos da soberania e os da segurança humana, o próprio significado do conceito e sua corrente utilidade na organização da prática política entre e intra Estrados.

Como ferramenta de estudo, a análise da expansão da agenda dos Estudos de Segurança Internacional, que pensa a agenda estadocêntrica militar como problemática do ponto de vista analítico, político e normativo, será útil para cotejar a assim chamada visão tradicionalista com a “nova” visão da soberania. A alteração no ambiente de segurança internacional após a década de 1990 revela esforços coesos de transferência da soberania situada nos Estados para o seu estabelecimento nos indivíduos, implicando no fortalecimento de princípios que dotam o Estado de responsabilidade diante de seus cidadãos – responsabilidade que é transferida para a comunidade internacional em caso de não-cumprimento por parte do Estado em questão. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho está diretamente relacionado à análise desse ambiente em transformação e de suas implicações sobre a compreensão da soberania.

É nesse cenário de ampliação dos temas de segurança que se desenvolve a abordagem da Segurança Humana, que parte do pressuposto de que o desenvolvimento e a preservação individuais devem ser incluídos nas considerações e políticas de segurança. Assim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994 lança as bases para a ampliação da chamada “lógica da segurança”, apontando a necessidade de não se

---

3 Traduzindo livremente: “o antigo conceito de soberania foi completamente transformado pelo muito mais recente conceito de direitos humanos”.

restringir a segurança aos interesses nacionais e à dissuasão nuclear, mas sim que é fundamental que se inclua os assim chamados “interesses universais” e prevenir conflitos, com ênfase no esforço global cooperativo para erradicar a pobreza e o subdesenvolvimento (PNUD, 1994, p. 22).

A partir dessa nova dimensão da segurança, o foco deixa de estar nos Estados e passa a se concentrar nos indivíduos. A adoção da abordagem da Segurança Humana por países como Canadá e Noruega, principalmente, passou a ser relacionada aos “valores progressistas preeminentes dos anos 1990: direitos humanos, direito internacional humanitário e desenvolvimento socioeconômico baseado na equidade” (Suhrke, 1999, p. 266). Dessa forma, a Segurança Humana passou a desempenhar papel fundamental na “política externa humanitária”, de cunho intervencionista, passando também a alimentar o questionamento relativo às formas de pensar a soberania estatal.

### **SOBERANIA: CONCEITO E PRÁTICA EM TRANSFORMAÇÃO**

Toma-se o conceito de soberania como tendo um significado dado e resolvido desde sempre, entretanto, mister se faz dissolver o senso comum e afirmar que tal conceito nunca apresentou conteúdo universalmente aceito, definido e praticado, legal ou politicamente falando. O que se pode apresentar como evidência é a correlação entre Estado moderno e soberania: só se compreende o Estado moderno como estado soberano, são sinônimos.

Algumas características do conceito de soberania: a) a territorialidade, que garante aos Estados, fronteiras definidas e reconhecidas; b) nessas fronteiras há, por parte do Estado, exclusividade no exercício da dominação; c) autonomia, ou garantia de não-intervenção; d) a legalidade, não-sujeição de um Estado soberano a nenhuma lei que não seja por ele mesmo reconhecida. (McGREW, 1997, p. 3). Outro autor, Stephen Krasner (1999, p. 3-4), propõe quatro categorias para se compreender ou classificar a soberania. Soberania internacional legal, prática de reconhecimento mútuo; soberania de Westphalia, baseada na exclusão de atores externos nas estruturas internas de poder; soberania doméstica, ou a organização formal da autoridade política em seus limites fronteiriços; soberania interdependente, a capacidade de um Estado controlar os fluxos de bens, pessoas, capital, ou de qualquer outra natureza, que atravessam suas fronteiras.

A análise pioneira de Bodin (1992) ainda pauta as discussões sobre o conceito e a prática da soberania. Temos, nesse sentido, a afirmação categórica de que soberania é o poder perpétuo e absoluto de uma comunidade política, exercido por um monarca que é a própria imagem de Deus na Terra. O poder assim exercido não encontra limites senão na lei natural e na vontade de Deus. O monarca não é responsável sequer pela lei que ele próprio profere, seu poder não é pautado pelas características racionais e legais que, séculos depois, Weber identificaria como constitutivas do Estado moderno nos moldes liberais. A soberania se concentra na lei, mas a lei é a palavra do rei, é a interpretação que o monarca faz da vontade divina: à população não se solicita consentimento e/ou legitimidade, o que forma o cidadão é a obediência e a crença de que a palavra do rei é a imagem da justiça divina na Terra.

É reconhecido que há muitos recônditos nessas características comuns, muitos deles servindo como escudo para práticas de poder absolutistas e predatórias ou ainda como ferramentas para perpetuação de técnicas governativas restritivas das liberdades dos cidadãos ou súditos de um Estado. Nada disso obscurece, no entanto, o lugar central que a soberania ocupa em qualquer teoria do Estado, bem como, mais profundamente, em qualquer consideração que se faça sobre o exercício de poder sobre ou a partir de comunidades políticas. Temos, assim, que soberania pode ser entendida como um tipo de sinônimo para atividade política.

Sumária exposição permite identificar a solidez dessa percepção na teoria política: a) em Maquiavel, a relação entre homem e cidade é de profunda intimidade. O homem só se entende a partir da condição da cidade, e tem consciência de que sua vida depende da soberania da cidade (liberdade e independência política): a *virtù* do cidadão se exerce em função das necessidades da *civitas* (ou razões de Estado), e é tão importante quanto a *virtù* do governante para a preservação da cidade; b) os três grandes autores contratualistas, Hobbes, Locke e Rousseau, apesar das diferenças profundas que guardam entre si, convergem na identificação da sociedade civil a organização dos homens numa *polis*, *civitas* ou comunidade política – como única forma de organização capaz de, por meio de uma instituição capaz de manter o homem afastado da natureza, garantir condições propícias à manutenção da vida; c) os séculos XIX e XX conheceram o triunfo da ideia do Estado-nação, da organização política que se ergue em torno e em função da proteção de uma nacionalidade que demonstrou conseguir reunir condições necessárias para institucionalizar

de forma complexa sua organização política; d) a teoria democrática, que ressurge a partir do século XVIII, crescentemente sublinha a democracia como uma forma de organização política territorial, ou, em outras palavras, a democracia como melhor forma de governo que legitima a dominação em um determinado espaço circunscrito por fronteiras.

No começo do século XX, Carl Schmitt (1985) tenta sintetizar o conceito de soberania de modo a resgatar para o momento político a forma de ação estatal mais típica: a ação destinada à sua própria sobrevivência, ação soberana e, precisamente por ser soberana, detentora da capacidade de se travestir de excepcionalidade. Essa síntese se, por um lado, anexa com firmeza o Estado à soberania, oferece um caminho privilegiado para a própria crítica da soberania. A definição, sucinta e clássica, é “Soberano é aquele que decide nos momentos de exceção” (SCHMITT, op.cit., p. 5). A ênfase está colocada nas crises pelas quais um Estado pode passar, fazendo ser indispensável a presença do elemento da soberania e seu poder de caráter excepcional, responsável pela manutenção da integridade, ordem e estabilidade do Estado. A exceção é o momento que não se encontra previsto, ou inteiramente previsto, na norma legal e só pode ser resolvida pela soberania. A ordem legal residiria numa decisão política, qual seja, em que momento é possível sobrepor-se à lei sem, contudo, romper com o senso de justiça que ainda deve existir, mesmo que não da forma usual: “possuir esses poderes significa ser soberano” (SCHMITT, op.cit., p. 10-12).

Assim como há toda uma construção teórica e histórica do conceito de soberania, há, igualmente, tentativas de invalidar e desconstruir o conceito. Duas propostas vigorosas de desconstrução do conceito de soberania podem ser apresentadas para ilustrar esse ponto.

Em Krasner (2001a, In: COSTA, 2011), encontram-se os questionamentos: a) a iminência da morte do Estado Soberano: a resposta é negativa, pois a soberania permanece muito atraente aos Estados, apesar da globalização; b) a soberania como sinônimo de autoridade final: se algum dia tal sinônimo existiu, não existe mais; c) a paz de Westphalia como matriz do Estado soberano: o Estado Soberano surgiu depois de Westphalia já que, para Krasner, o Tratado foi, antes de tudo, uma nova constituição para o Sacro Império Romano e um conjunto de regras estabelecendo a tolerância religiosa para os territórios germânicos.

Prosseguindo, direitos humanos universais não seriam um desafio novo à soberania, pois tratativas e esforços para obrigar governantes estrangeiros a tratar seus cidadãos de determinadas formas existem há muito tempo (VATTEL, 2004), quando indica possibilidades para

intervenção: a existência de uma nação “inquieta e maléfica”, ou de “tirania insuportável”, por exemplo: não é novidade Estados fortes impõem padrões de conduta aos Estados fracos que, por razões óbvias, obedecem. Uma pergunta que aflige vários estadistas de hoje: a globalização abala ou mina o controle estatal? A resposta de Krasner é surpreendente em dois sentidos, pois afirma, primeiro, que o poder estatal nunca pôde ser tido como dado, e em seguida, que os avanços tecnológicos da globalização fazem com que o Estado responda melhor, e não pior, aos fluxos transnacionais de capitais e ideias, o que seria impossível nas controvérsias políticas e religiosas dos séculos XVI e XVII. Dois conjuntos de questões recebem respostas condicionais. Se organizações não governamentais (ONG's) ocupam espaço a expensas da soberania nacional e se a soberania bloqueia a resolução de conflitos. Quanto às ONG's, em alguma medida afetam a soberania doméstica, ou interferem na autonomia das decisões internas de um Estado, mas, geralmente, os Estados fracos estão mais propensos a tal interferência. Também em alguma medida a soberania dificulta a resolução de conflitos, pois seu núcleo duro pode colocar obstáculos a acordos que exijam algum tipo de compartilhamento ou atenuação de soberania. O último questionamento levantado pelo autor nos remete à União Europeia, indicando que tal estrutura institucional é um modelo de governança supra-estatal, porém apenas para os europeus.

Krasner (2001b, In: COSTA, 2011) acrescenta ainda que o conceito de soberania derivado de Westphalia é um roteiro cognitivo, e nas relações internacionais, prevalecem a hipocrisia organizada e a lógica das consequências. A soberania de Westphalia seria um roteiro cognitivo e não um dado incontestável. As frequentes violações dos princípios da não-intervenção e da independência demonstram a fragilidade de sua existência histórica, mas sua constante evocação demonstra seu caráter útil de roteiro cognitivo para a inteligibilidade das relações internacionais. O modelo de estado soberano é um roteiro cognitivo caracterizado pela hipocrisia organizada. A hipocrisia organizada ocorre quando normas são desemparelhadas das ações: ações apontam para uma direção e produzem efeitos em outra direção. No ambiente internacional isso ocorre, por exemplo, quando atores endossam normas que podem ser mutuamente inconsistentes, como os direitos humanos universais e a não intervenção.

Krasner (2007) desenvolve em outro momento o tema da “soberania compartilhada”. Em muitos países a soberania convencional foi abortada, morreu. Suas sociedades estão perturbadas porque sofrem sob estruturas de autoridade nacional falidas, fracas ou abusivas. Os desafios colocados

por sociedades turbulentas não podem ser adequadamente equacionados se as regras convencionais da soberania forem honradas ([http://un-globalsecurity.org/pdf/Krasner\\_paper\\_shared\\_sovereignty.pdf](http://un-globalsecurity.org/pdf/Krasner_paper_shared_sovereignty.pdf)). O autor já inicia o debate apontando para a falência natural da “soberania convencional” em muitos países: os países falidos ou predatórios de seus próprios habitantes. Se falência de soberania já seria grave, falência natural é ainda pior, pois remete a uma incapacidade também natural de alguns Estados proverem a seus habitantes benefícios da soberania como bem-estar, sensação de segurança interna e externa, certeza jurídica, direitos humanos ou *accountability* de seus agentes, por exemplo. Tais Estados, no século XIX nem sequer gozariam do status de reconhecimento externo, detêm-no a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, quando o princípio da não-intervenção tornou-se inviolável e extensível a todos os Estados. Krasner apresenta três áreas que seriam prioritárias para uma política de soberania compartilhada: recursos naturais, justiça e economia (COSTA, 2011).

Uma segunda poderosa via para a desconstrução do conceito de soberania aponta para o Estado como uma instituição que precisa, necessariamente, ser responsável, quer seja perante seus cidadãos, executando suas ações não em prol de sua própria segurança, mas das populações, quer seja perante a comunidade internacional, demonstrando capacidade de impor a dominação em um dado território, assim como oferecer aos cidadãos um conjunto de direitos inalienáveis.

Anne Peters (2009) afirma que há um processo em andamento que complementa e substitui a soberania, com nova fundação normativa advinda do direito internacional. Nessa direção, observa-se que os Estados seriam apenas instrumentos cuja função seria servir aos interesses dos cidadãos, bem como garantir-lhes a vigência dos direitos humanos. Subjaz ao raciocínio a premissa de que a soberania precisa ser justificada, não pode simplesmente existir em função de si mesma ou do Estado, mas assumindo uma posição decisiva em favor dos seres humanos.

Se se pensar essa discussão em termos do depositário definitivo da soberania, temos que, se num dado momento e/ou dada conjuntura teórica o Estado ocupa a posição central do fazer político, em outro instante e/ou conjuntura teórica, o indivíduo ocupa a posição central do fazer político, podendo-se inclusive ver na soberania um conceito que sequestra do indivíduo a capacidade de ação na *polis* (MARTEL, 2012).

O Estado soberano deve ser capaz de prestar contas ao público interno (manutenção da ordem e segurança, proporcionar bem-estar e

direitos humanos) bem como ao público internacional (demonstrar ser capaz de manter a ordem e a segurança, bem como bem-estar e direitos humanos), sob risco de não ter sua soberania reconhecida e, assim, colocar-se à mercê de intervenções internacionais militares.

A lição ensinada por Maquiavel nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, ainda se faz útil: o estado normal das coisas humanas é a transição. Todas as ações e construções teóricas realizadas por seres humanos padecem dos efeitos próprios da história: a transformação, desintegração, reformulação. Assim se dá com as formas de organização política complexa, que conheceram experiências sucessivas e concomitantes como repúblicas livres, feudos, Estados modernos, califados, impérios e tribos.

A marca da transição permite identificar na soberania algo anterior à sua apresentação como conceito jurídico, permite que se identifique a soberania como prática argumentativa e lógica da política, como um discurso organizador das relações de poder dentro e fora de fronteiras delimitadas e, além disso, contingenciada pela história de cada Estado ou comunidade política. Assim, mais do que um conceito em que se procura buscar validade, a soberania é uma prática de compor e recompor estilhaços de poder em constante mutação e espalhados num ambiente imprevisível (a história).

Não é, portanto, uma surpresa considerar a soberania como um conceito ou prática fragmentada, jamais inteiriço e, mesmo assim, central para a organização do político. O político assim organizado não se subtrai da fragmentação do conceito e da prática da soberania: Estados modernos são produtos históricos e, como tal, instituições em transição.

Torna-se contestável, dessa forma, indicar como uma novidade a preocupação em se transportar o núcleo da soberania, do Estado para os seres humanos (no mínimo desde Vattel esse debate já se apresenta). O que se pode considerar como novidade seria: a) a extensão dessa preocupação, impulsionada pela expansão da democracia liberal; b) a capacidade internacional de projetar e implementar intervenções militares humanitárias em qualquer lugar do planeta, quer seja sob a chancela de uma organização internacional legítima, como a ONU, quer seja sob a pressão das armas, com o apoio de organizações como a OTAN.

Apesar de ser reconhecido o fato de que a democracia liberal não é um mero produto exportável e implementável segundo o padrão anglo-saxônico em qualquer parte do mundo, sabe-se, entretanto, que tornou-se um modelo, um padrão de boa conduta internacional. A democracia

liberal alcançou o *status* de desiderato internacional e de elemento de identificação de um Estado como membro legítimo da comunidade internacional: mesmo Estados autoritários tentam anexar a si mesmos algum verniz de democracia ou legitimidade popular, a fim de serem reconhecidos internacionalmente e, assim, poderem realizar negócios ou colocarem-se a salvo de intervenções militares.

A articulação entre Estados e o avanço tecnológico militar permite, em escala inédita, lançar missões de intervenção em qualquer lugar do mundo em tempo muito curto. Uma vez que se tome a decisão, uma intervenção produz resultados concretos em poucas semanas, e o país hospedeiro, querendo ou não, sente esses efeitos instantaneamente.

Casos muito diferentes entre si expõem nitidamente o terreno movediço em que se situa a soberania. Haiti e Somália são exemplos de Estado que não conseguem responder às exigências da soberania nem para dentro nem para fora. A União Europeia é o exemplo de experimentação política mais consistente na direção da criação de uma forma soberana nova e não-estatal — ou supra-estatal. Em ambos os casos, não se foge das considerações que fundamentam este artigo: os seres humanos do Haiti, Somália e União Europeia exigem proteção contra a falência ou o abuso do Estado.

A fim de que a transformação da soberania, como conceito e prática, possa ser devidamente compreendida, abordar-se-á a alteração no sistema de Estados soberanos a partir da emergência de novas formas de pensar a segurança internacional. O surgimento da abordagem da segurança humana revela, nesse contexto, a transposição do indivíduo para o centro dos debates sobre segurança, destacando a importância do tratamento concedido pelos Estados aos seus cidadãos.

### **O NOVO AMBIENTE DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: A SEGURANÇA HUMANA EM EVIDÊNCIA**

Com o fim da Guerra Fria, novas tentativas foram feitas no sentido de explicar o que faz com que os indivíduos se sintam seguros. A assertiva básica presente nos Estudos Estratégicos, por exemplo, de que Estados são os provedores exclusivos de segurança, não é mais suficiente para a compreensão da temática. Isso porque questões relativas ao meio ambiente, à produção e distribuição de alimentos e às pandemias estão situadas dentro e fora da esfera estatal, sendo entretanto fundamentais para a análise da sensação de insegurança presente nas sociedades, independentemente da

existência dos Estados. Esses, ainda que seguros em relação às fronteiras, por exemplo, ainda podem ser habitados por indivíduos inseguros em relação à própria sobrevivência. Isso revela, portanto, a insuficiência de lidar com a questão da segurança nos moldes clássicos, focados na defesa do território e nos interesses nacionais. Alguns autores possuem uma visão extremamente pessimista, na qual os Estados são os próprios geradores de insegurança em vez de estabilidade e prosperidade.

Historicamente, a segurança era entendida em termos de ameaças à soberania estatal e ao território (THOMAS e TOW, 2002). Porém, no decorrer dos anos 1990, novas abordagens da questão da segurança tiveram seu surgimento condicionado pelas preocupações com o acesso aos alimentos, a qualidade do meio ambiente e o bem-estar econômico das populações (principalmente nos países em desenvolvimento). Assim, o conceito de Segurança Humana se desenvolveu em oposição àquele da Segurança Nacional (ou Estatal), dirigindo as atenções para uma gama de novos e abrangentes problemas de segurança. O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado em 1994 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e intitulado de “Novas Dimensões da Segurança Humana”, incorporou uma série de novas categorias acerca desta problemática, sendo algumas delas: economia, meio ambiente, alimentos e saúde. Esse foi, portanto, um marco no avanço da ampliação e do aprofundamento da abordagem de segurança.

O entendimento comum entre os teóricos é, precisamente, de que o conceito de segurança humana surgiu na agenda internacional com a publicação pelo PNUD de seu Relatório, no qual foi defendida a adoção pelos Estados do novo conceito de segurança, passando “da exclusiva ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população” (PNUD, 1994, p. 22). O relatório produzido pelo PNUD trouxe para o centro do debate duas balizas ao novo conceito de segurança, seriam elas: “*freedom from want*” (“livre das necessidades”), a qual se relaciona às necessidades econômicas, sociais, ambientais e na área da saúde; e “*freedom from fear*” (“livre do medo”), a qual está ligada à tentativa de remover a ameaça do uso da força e a violência do dia-a-dia das pessoas (FABER, In: Den Boer e De Wilde, 2008). A segurança do ser humano individual seria composta, nessa visão, pela atuação conjunta desses dois lemas descritos — “livre das necessidades” e “livre do medo”.

Ressaltando que a segurança deve englobar os dois lemas propostos pelo PNUD — “*freedom from want*” e “*freedom from fear*” — os

autores Den Boer e De Wilde (2008) acrescentam que a abordagem da segurança humana propõe um afastamento do enfoque estritamente militar da segurança ao tratar de novas questões, como o desenvolvimento econômico, respeito pelos direitos humanos, proteção ambiental, entre outras. Conforme apontam esses autores, na teoria e na prática, a segurança humana revela uma alteração substancial no principal objeto de referência da segurança. Não é mais o Estado o centro das preocupações (como na segurança nacional ou estatal), nem mais a guerra tradicional (como na segurança militar). Assim, a segurança nesse novo cenário deve preocupar-se com a humanidade em cada nível e em cada escala: indivíduos, pequenos grupos, população global (DEN BOER; DE WILDE, 2008).

A visão desenvolvida pelos autores Den Boer e De Wilde está, assim, em sintonia com a definição de segurança humana proposta pelo relatório do PNUD, que ressalta que o conceito de segurança foi por muito tempo interpretado de forma estreita, indicando essencialmente a preocupação com a segurança do território estatal diante de agressões externas. Dessa forma, de acordo com o RDH de 1994, a segurança tem sido erroneamente relacionada mais aos Estados do que às pessoas.

A Segurança Humana refere-se, assim, à segurança diária dos indivíduos e comunidades nas quais eles vivem, abandonando a ênfase na segurança dos Estados e fronteiras (THOMAS; TOW, 2002). Assim, a abordagem transpõe a separação entre o nível doméstico e o internacional, tratando-se, segundo Mary Kaldor (2011), de uma forma global de pensar a segurança baseada no paradigma da lei e não mais da guerra. A junção entre os dois níveis (doméstico e internacional) está relacionada, em grande medida, ao fato de que as preocupações com a segurança derivam de eventos que transcendem a fronteira estatal, uma vez que há impactos diretos em outras sociedades, como é o caso do terrorismo, da poluição e dos refugiados, por exemplo. Dessa forma, um evento ou uma crise torna-se um verdadeiro problema de segurança humana quando seus impactos não estão limitados à fronteira de um Estado, afetando, assim, outras sociedades e indivíduos. Essa perspectiva, portanto, torna a soberania tradicional não apenas ultrapassada, mas também um empecilho no que tange à resolução de questões transnacionais.

Um dos princípios desse novo paradigma, apontado por Kaldor (2011), é a primazia dos direitos humanos, que seria o fator que nos permite diferenciar essa abordagem das outras tradicionais e “estadocêntricas”. Há uma preocupação visível não só com a proteção dos civis em meio a um conflito militar, mas também com os direitos econômicos, sociais, políticos

e civis dos cidadãos independentemente de sua inserção em determinado Estado. Isso nos leva a um conceito já amplamente difundido nos círculos acadêmicos e governamentais e diretamente ligado à nova forma de pensar as questões de segurança — a Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to Protect* – “R2P”). Esse conceito desenvolve a ideia de que a comunidade internacional possui não apenas o direito, mas o dever (a responsabilidade) de proteger as pessoas ameaçadas por violações de direitos humanos quando o Estado falha naquela que é considerada sua tarefa primordial: prover a segurança (aqui é entendida não apenas a segurança do próprio Estado, mas também a de seus cidadãos).

A Segurança Humana tem se tornado, portanto, uma abordagem muito útil para explicar e justificar as chamadas intervenções humanitárias (THOMAS; TOW, op.cit.). Por meio da (re) afirmação de uma série de direitos humanos, independentes da inserção do indivíduo em determinado aparelho estatal, e de prerrogativas (como o “R2P”) que responsabilizam a comunidade internacional pela proteção desses direitos, o paradigma torna-se um ponto-chave do “pensamento intervencionista”, com a adoção por parte de alguns Estados dessa retórica da segurança, que servirá como justificativa para a implementação de uma política externa aparentemente pautada em preocupações humanitárias, disposta a intervir em prol delas e, portanto, colocando em risco a soberania dos Estados (ao menos em sua forma tradicional).

Apesar de as justificativas para as intervenções militares internacionais poderem contar com o embasamento de um conjunto de normas e princípios que defendem a proteção dos direitos humanos como responsabilidade dos Estados, estas mesmas intervenções podem revelar interesses outros, como a projeção de poder sobre países pobres ou considerados “falidos”, porém de grande relevância estratégica. A definição dos interesses nacionais, como salientado por Rodrigues (2012), pode não ocorrer sob a forma tradicional, mas pode acontecer em busca, por exemplo, do gerenciamento dos fluxos internacionais de capital, do acesso a fontes de matéria-prima e/ou fontes de energia, bem como na tentativa de manter a estabilidade política de regiões consideradas estratégicas para as trocas comerciais.

A grande questão que emerge das discussões acerca da intervenção militar internacional é se a chamada comunidade internacional possui o “direito” de intervir em resposta ao sofrimento humano ou à instabilidade política, com ou sem a autorização do governo do país que poderá sofrer a intervenção (LYONS; MASTANDUNO, 1995). Outra questão importante é quem determina que um Estado não seja capaz de cumprir suas obrigações de

ente soberano, podendo ser classificado como “falido”. O que essas questões evidenciam, na verdade, é um processo efetivo de transformação do caráter e significado da soberania e o conseqüente constrangimento exercido sobre o comportamento estatal, que agora envolve, em maior medida, a postura dos Estados diante de seus cidadãos, territórios ou economias, e não apenas o comportamento estatal diante dos outros Estados (COSTA, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas formas de pensar a segurança, mais preocupadas com as questões que ameaçam os indivíduos, independente de sua inserção em determinado Estado, oferecem certos constrangimentos à compreensão estadocêntrica da soberania. Como fica explicitado no conceito já abordado de “Responsabilidade de Proteger”, a mobilização da comunidade internacional para garantir normas internacionais de proteção humanitária dos indivíduos ao redor do planeta torna-se uma forte ameaça aos modos tradicionais de pensar a soberania. Não se trata de afirmar, porém, que este é um conceito em vias de desaparecer, mas apenas não pode mais ser analisado como uma forma de constrangimento contra intervenções (especialmente se estas forem de caráter humanitário).

As considerações em relação ao conceito de soberania, expostas nas obras de autores como Vattel e Krasner, abrem espaço para novos questionamentos diretamente ligados à preocupação com questões de cunho humanitário e à responsabilidade que a “comunidade internacional” possuiria diante dos indivíduos de outros Estados, quando estes não são considerados capazes de prover a segurança de seu povo. É precisamente nesse espaço aberto por tais questionamentos que se inserem os novos paradigmas de segurança, como a Segurança Humana que, ao estarem interessados em lidar com questões que pretensamente transcenderiam os privilégios estatais ajudariam a transformar o modo como a soberania dos Estados é vista, contribuindo para que haja uma quebra da mesma nos moldes clássicos e, assim, acabam também por abrir um espaço ainda maior para questionamentos em relação ao futuro da soberania como o princípio organizador dominante das relações internacionais.

Ao fim e ao cabo pode-se concluir que, apesar do discurso predominante, a preocupação de se imputar ao conceito e prática da soberania uma responsabilidade em relação aos constituintes da comunidade política não é nova, mas, pelo contrário, surge já nos primeiros

esforços de sistematização da prática política estatal. Talvez o que possa ser apontado como novo, e mais marcante ainda do que enunciado na seção anterior, seja a disposição das populações de cobrar e exigir dos Estados o atendimento das necessidades que são precipuamente requeridas para o bom viver humano, como segurança pessoal, estabilidade econômica, social e jurídica, bem como a manutenção de um ambiente que permita o máximo de liberdade individual e cívica.

Nesse sentido, deve-se enquadrar a soberania mais como uma prática política do que como um conceito jurídico. As práticas políticas são sensíveis à História, à ação humana. As transformações que se aceleram com a Revolução Francesa colocam os povos no protagonismo da *civitas* e, lá estando, exigem que se atendam aos direitos conquistados e consolidados pelos movimentos que impuseram aos regimes absolutistas as formas governativas parlamentares e/ou democráticas. Fácil é entender que, se não é mais possível governar ignorando os interesses dos seres humanos organizados democraticamente, não é, pela mesma razão, possível entender a conceituação e a prática da soberania apenas a partir dos interesses do Estado.

Tais perspectivas não são, bem se vê, um prenúncio de dissolução da ordem internacional, bem como nacional, vigente. É preciso voltar à lição de Maquiavel e entender o mundo como obra incompleta e em transição. As formas políticas são um gerúndio transitivo com a história, o que não implica em vislumbrar um futuro de entropia, mas apenas um futuro com formas organizativas do político que contemplem, antes de uma instituição abstrata, aqueles que têm vidas reais e as emprestam para a consolidação do Estado: os seres humanos. Em suma, o rumo da transição vigente indica a crescente e institucionalizada compreensão da soberania não como manifestação de poder que demanda sacrifício e imolação dos indivíduos em prol do Estado, mas como poder que, emanando do indivíduo, tem responsabilidade para com ele e lhe deve prestar contas em termos da construção e manutenção de instrumentos e medidas que garantam a vida e a segurança dos indivíduos e das populações.

## REFERÊNCIAS

BODIN, Jean. *On Sovereignty*. New York: Cambridge University Press, 1992.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

COSTA, Frederico Carlos de Sá . Soberania e Estudos Estratégicos: por uma agenda de pesquisa. In: ALVES, Vagner Camilo; MOREIRA, William de Souza; ARIAS NETO, José Miguel. (Orgs.). *A defesa e a segurança na América do Sul*. Campinas: Mercado de letras, 2011.

\_\_\_\_\_. Estudos Estratégicos no Século XXI: Soberania e Intervenção. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED), 5., 2011, Fortaleza. **Anais ...** Fortaleza, ABED, 2011. p 1-22. Disponível em: <[http://www.academia.edu/2496955/Soberania\\_e\\_intervencao](http://www.academia.edu/2496955/Soberania_e_intervencao)> Acesso em: 12 set. 2014.

DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Human Security. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Eds.) *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 9-18.

FABER, Mient Jan. Human Security from Below: Freedom from Fear and Lifeline Operations. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Eds.) *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 149-178.

KALDOR, Mary. Human Security in Complex Operations. *PRISM*, v. 2, n. 2, p. 3-14. Mar. 2011.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 85-120, 2004.

\_\_\_\_\_. Sovereignty. *Foreign Policy*, Washington, n. 122, p. 20-29, Jan./Feb., 2001a.

\_\_\_\_\_. Rethinking the sovereign state model. *Review of International Studies*, Cambridge, n. 27, p. 17-42, 2001b.

\_\_\_\_\_. Failed states and shared sovereignty. Disponível em: <[http://unglobalsecurity.org/pdf/Krasner\\_paper\\_shared\\_sovereignty.pdf](http://unglobalsecurity.org/pdf/Krasner_paper_shared_sovereignty.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2007.

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. (Org.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995. p. 1-20.

MARTEL, James R. *Divine Violence: Walter Benjamin and the Eschatology of Sovereignty*. New York: Routledge, 2012.

McGREW, Anthony (ed.). *The transformation of democracy?* Malden: Blackwell Publishers Inc., 1997.

PETERS, Anne. Humanity as the A and  $\Omega$  of Sovereignty. *The European Journal of International Law*, Firenze, v. 20, n. 3, p. 513-544, 2009.

RODRIGUES, Thiago. Segurança planetária: entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, São Paulo, n. 3, p. 5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SCHMITT, Carl. *Political Theology*. Cambridge: MIT Press, 1985.

SUHRKE, Astri. Human Security and the Interest of States. *Security Dialogue*, v. 30, n. 3, p. 265-276, Sept. 1999.

THOMAS, Nicholas; TOW, William T. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, v. 33, n. 2, p. 177-192. Jun. 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

VATTEL, Emer De. *O Direito Das Gentes*. Brasília: IPRI, 2004.

Recebido em: 15/02/2015

Aceito em: 10/04/2015

# INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

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

## SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os trabalhos devem conter cerca de 4.500 a 10.000 palavras e serem enviados, por meio eletrônico, para o e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

## IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que, os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso as mesmas existam) foi autorizada e que assume integral responsabilidade moral e/ou patrimonial, pelo seu conteúdo, perante terceiros.

## COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista só aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida

a sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, Gestão e outras correlacionadas.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo, de modo a dar partida ao processo de seleção.

**Os artigos 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 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, 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.

### **INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

### **FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO**

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflitosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

## PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, 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 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.



Apoio:

