

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

ISSN 1809-3191 V.20, n.1, jan/jun 2014

TENDÊNCIAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Celso Amorim

O MURO, AS TORRES E A ADOÇÃO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

Alvaro Augusto Dias Monteiro

O BRICS E AS MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

Williams Gonçalves

OS CICLOS LONGOS DE MODELSKI/THOMPSON E O PODER MARÍTIMO BRITÂNICO

Francisco Eduardo Alves de Almeida

ANCARA E TEERÃO NO ENTORNO RUSSO: O CAMINHO DA ÁSIA CENTRAL

Paulo Afonso Brardo Duarte

O PRÉ-SAL E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: A DEFESA EM CAMADAS E O PAPEL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Lucas Kerr de Oliveira

Marco Cepik

Pedro Vinicius P. Brites

A INCLUSÃO DA ANTÁRTICA NO CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Leonardo Faria de Mattos

GUERRA CIBERNÉTICA: A GUERRA NO QUINTO DOMÍNIO, CONCEITUAÇÃO E PRINCÍPIOS

Júlio Cezar Barreto Leite da Silva

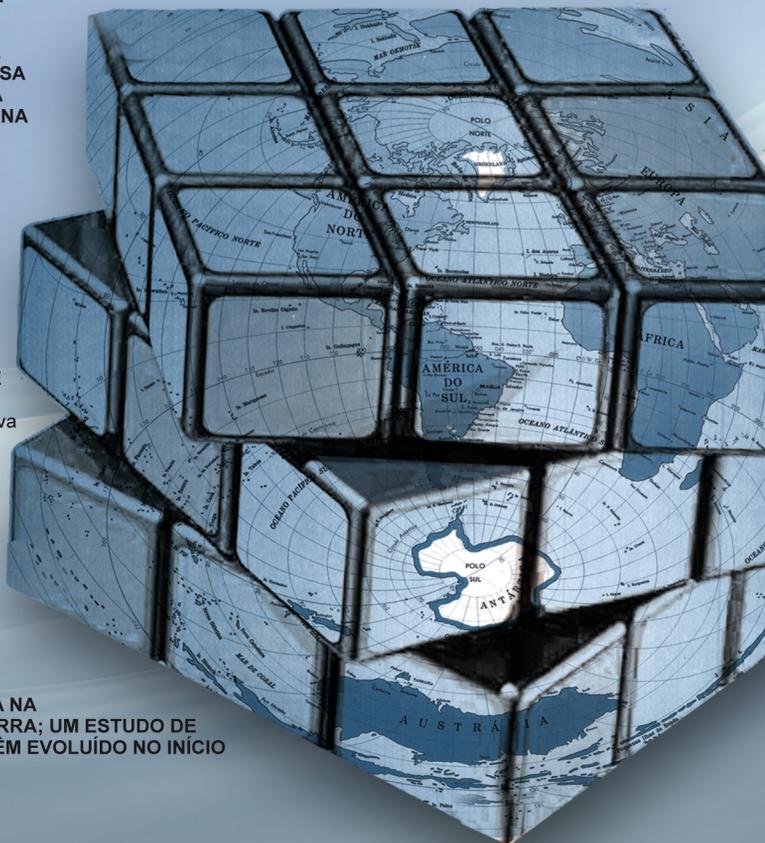
ANÁLISE DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO ENTORNO ATLÂNTICO BRASILEIRO: A TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A REVISÃO DOS ESTUDOS DE POLÍTICA DE DEFESA

Marcos Reis

Tamiris P. Santos

A GUERRA DE INSURGÊNCIA NA ATUALIDADE: A LONGA GUERRA; UM ESTUDO DE COMO AS INSURGÊNCIAS TÊM EVOLUÍDO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Samuel Rosaes



Revista da Escola de Guerra Naval



Rio de Janeiro, v. 20, n.1, jan./jun. 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
Janeiro/Junho 2014, vol. 20, n. 1

CORRESPONDÊNCIA:
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS
Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca
CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil
(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br
Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

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

R. Esc. Guerra Naval	Rio de Janeiro	v. 20	n. 1	p. 1 - 264	jan./jun. 2014
----------------------	----------------	-------	------	------------	----------------

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

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

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

CONSELHO CONSULTIVO

Mario Cesar Flores (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Afonso Barbosa (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
António Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)
Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)
André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)
Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
António Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)
Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)
José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)
Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

CONSELHO EDITORIAL

André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Eduardo Alves de Almeida (*IGHMB, RJ, RJ, Brasil*)
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)
Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)
Editor:
Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Editor Executivo:
Ricardo Wagner de Castilho Sá (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Editor Científico:
Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)
Revisor:
Geraldo Bassani (*EGN, RJ, RJ, Brasil*)
Diagramação e Programação Visual:
Vanessa Ferreira da Silva
Revisora Bibliográfica:
Simone Freire Pinheiro e 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 información 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. 1, (jul. 2014). – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.

Semestral
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.

Mais uma vez, é motivo de júbilo abrir a Revista com um artigo do Ministro de Estado da Defesa, intitulado “Tendência da Segurança Internacional”. Nele, o Embaixador Celso Amorim propõe uma avaliação do panorama da segurança internacional contemporânea e o seu significado para a América do Sul. Destaco, também, o artigo “O muro, as torres e o paradigma neoliberal da política externa brasileira na década de 1990” do Almirante-de-Esquadra Alvaro Augusto Dias Monteiro, doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, que analisa a passagem do modelo desenvolvimentista para o modelo neoliberal nessa época.

Na seção artigos científicos encontramos, ainda, oito textos de autores nacionais e internacionais, que aprofundam o exame das transformações por que passa a ordem mundial, abordando temas como: BRICS, Ciclos do Poder Marítimo, Geopolítica da Ásia Central, Pré-Sal e a Segurança no Atlântico Sul, Antártica e o Entorno Estratégico Brasileiro, Guerra Cibernética e Ameaças Transnacionais.

No último tema “Guerra de Insurgência”, o autor apresenta reflexões, oriundas de observações pessoais durante os recentes conflitos do Afeganistão e do Iraque, possibilitando um enfoque que amalgama a teoria e a realidade da guerra.

Assim, os artigos desse novo exemplar refletem a diversidade e a complexidade das diversas abordagens relativas aos grandes temas de Defesa.

Desejo a todos uma boa leitura!



Antonio Fernando Garcez Faria
Contra-Almirante
Diretor

ARTIGO CONVIDADO

- TENDÊNCIAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL 13
Celso Amorim

ARTIGOS

- O MURO, AS TORRES E A ADOÇÃO DO PARADIGMA 27
NEOLIBERAL

Alvaro Augusto Dias Monteiro

- O BRICS E AS MUDANÇAS NA ORDEM 49
INTERNACIONAL

Williams Gonçalves

- OS CICLOS LONGOS DE MODELSKI/THOMPSON E 77
O PODER MARÍTIMO BRITÂNICO

Francisco Eduardo Alves de Almeida

- ANCARA E TEERÃO NO ENTORNO RUSSO: O 113
CAMINHO DA ÁSIA CENTRAL

Paulo Afonso Brardo Duarte

- O PRÉ-SAL E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: A 139
DEFESA EM CAMADAS E O PAPEL DA INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANA

Lucas Kerr de Oliveira

Marco Cepik

Pedro Vinicius P. Brites

A INCLUSÃO DA ANTÁRTICA NO CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO Leonardo Faria de Mattos	165
GUERRA CIBERNÉTICA: A GUERRA NO QUINTO DOMÍNIO, CONCEITUAÇÃO E PRINCÍPIOS Júlio Cezar Barreto Leite da Silva	193
ANÁLISE DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO ENTORNO ATLÂNTICO BRASILEIRO: A TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A REVISÃO DOS ESTUDOS DE POLÍTICA DE DEFESA Marcos Reis Tamiris P. Santos	211
A GUERRA DE INSURGÊNCIA NA ATUALIDADE: A LONGA GUERRA; UM ESTUDO DE COMO AS INSURGÊNCIAS TÊM EVOLUÍDO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI Samuel Rosales	231
NORMAS PARA PUBLICAÇÃO	259

INVITED ARTICLE

- TRENDS IN INTERNATIONAL SECURITY 13
 Celso Amorim

ARTICLES

- THE WALL, THE TOWERS AND THE ADOPTION OF 27
 THE PARADIGM NEOLIBERAL
 Alvaro Augusto Dias Monteiro

- BRICS AND THE CHANGES IN THE INTERNATIONAL 49
 ORDER
 Williams Gonçalves

- MODELSKI/THOMPSON LONG CYCLES AND 77
 BRITISH SEA POWER
 Francisco Eduardo Alves de Almeida

- ANKARA AND TEHRAN IN RUSSIA'S 'NEAR 113
 ABROAD': THE WAY TO CENTRAL ASIA
 Paulo Afonso Brardo Duarte

- THE PRE SALT AND THE SOUTH ATLANTIC 139
 SECURITY: DEFENSE IN LAYERS AND THE SOUTH
 AMERICA INTEGRATION ROLE
 Lucas Kerr de Oliveira
 Marco Cepik
 Pedro Vinicius P. Brites

THE INCLUSION OF ANTARCTICA IN THE BRAZILIAN STRATEGIC AREA OF INTEREST CONCEPT Leonardo Faria de Mattos	165
CYBERNETIC WARFARE: THE FIFTH DOMAIN WARFARE, CONCEPTS AND PRINCIPLES Júlio Cezar Barreto Leite da Silva	193
A CONTEMPORARY TRANSNATIONAL THREATS ANALYSIS IN BRAZILIAN ATLANTIC SURROUNDINGS: SECURITY PRIVATIZATION AND THE DEFENSE POLICY STUDIES REVIEW Marcos Reis Tamiris P. Santos	211
TODAY'S INSURGENCY WAR: THE LONG WAR; A STUDY HOW INSURGENCIES HAVE EVOLVED IN 21 th CENTURY Samuel Rosales	231
ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES	259

CELSO AMORIM Mestre em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena, na Austria. Exerceu o cargo de ministro das Relações Exteriores de 1993 a 1995 e de 2003 a 2010. Ministro da Defesa da República Federativa do Brasil de 2011 a 2014.

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense. Almirante-de-Esquadra e Presidente do Conselho do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (CEPE).

WILLIAMS GONÇALVES

Doutor em Sociologia pela USP. Chefe do Departamento de Relações Internacionais e Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ. Colaborador Permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) da Escola de Guerra Naval. Conferencista Especial da Escola Superior de Guerra (ESG).

FRANCISCO EDUARDO ALVES DE ALMEIDA

Doutor em História Comparada pela UFRJ, Capitão-de-Mar-e-Guerra, Professor da Escola de Guerra Naval de Estratégia e História Naval. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN).

PAULO AFONSO BRARDO DUARTE

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Católica de Louvain (Bélgica) e mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição. Graduado em Jornalismo pela Universidade Católica de Lisboa. Pesquisador no Instituto do Oriente em Lisboa e especialista em estudos sobre China e Ásia Central.

LUCAS KERR DE OLIVEIRA

Doutor em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS. Professor assistente na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

MARCO CEPIK

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

PEDRO VINICIUS P. BRITES

Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Diretor-Geral do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

LEONARDO FARIA DE MATTOS

Mestre em Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense. Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1), bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, professor de Geopolítica na Escola de Guerra Naval (EGN).

JÚLIO CEZAR BARRETO LEITE DA SILVA

Doutor em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval e Mestre em Ciências da Computação e Informática, na área de Inteligência Artificial, pelo Instituto Militar de Engenharia (IME).

MARCOS REIS

Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). MsC. Professor do Curso de Relações Internacionais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS).

TAMIRIS P. SANTOS

Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – (PPGEEI/UFRGS). MsC. Pesquisadora Associada ao Cenegri/SP, Bolsista CAPES no Programa Pró-Defesa sob o Projeto “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul: Política Externa e Estratégia de Defesa”.

SAMUEL ROSALES

Major, United State Marine Corps. Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN). Participou dos recentes conflitos do Afeganistão e Iraque.

TENDÊNCIAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

TRENDS IN INTERNATIONAL SECURITY

Celso Amorim^{1 2}

A realização de uma sessão conjunta do Curso Superior de Defesa e do Curso Avançado de Defesa Sul-americano simboliza a abertura da Escola Superior de Guerra à nova realidade regional e mundial. Ao mesmo tempo em que sedia seu tradicional Curso Superior de Defesa, a ESG abriga o CAD-Sul, no âmbito da Escola Sul-americana de Defesa, a ESUDE. A simultaneidade desses dois eventos ilustra a interligação das reflexões sobre a defesa nacional com o estudo da segurança sul-americana. Há uma consciência crescente de que os desafios para a estabilidade e para a prosperidade de cada país da América do Sul só podem ser alcançados pela ação comum no nível regional. Em uma

1 Mestre em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena, na Áustria. Exerceu o cargo de ministro das Relações Exteriores de 1993 a 1995 e de 2003 a 2010. Ministro da Defesa da República Federativa do Brasil de 2011 a 2014.

2 Versão revisada da Aula Magna ministrada em sessão conjunta do Curso Superior de Defesa da Escola Superior de Guerra e do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano da Escola Sul-Americana de Defesa. Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2014.

palavra, pela integração sul-americana.

Gostaria de propor uma avaliação do panorama da segurança internacional contemporâneo e seu significado para a América do Sul. Oferecerei uma percepção brasileira da realidade mundial, mas creio que ela tenha elementos válidos para o conjunto de nossa região. É possível identificar duas tendências nesse panorama: o retorno da geopolítica e o ressurgimento, com força, de tensões interétnicas ou inter-religiosas. Essas tendências me parecem representar, cada uma à sua maneira, graves desafios para a paz na atualidade.

Uma forma de contextualizar os dois fenômenos seria voltar ao fim da Guerra Fria, na virada dos anos 1990. O fim do conflito ideológico entre capitalismo e comunismo foi entendido, e não sem alguma dose de razão, como o augúrio de uma época em que a paz e a prosperidade teriam melhores condições de florescer. A confrontação bipolar dificultava o funcionamento das instituições internacionais e praticamente limitou as escolhas de muitos países a uma opção dicotômica na definição de seus programas de desenvolvimento.

O fundamento da paz no mundo pós-Guerra Fria foi objeto de grandes debates. Muitos analistas compartilhavam a ideia de que as relações internacionais haviam sofrido uma mudança qualitativa. A metáfora do estado de natureza descrita por Hobbes, da guerra de todos contra todos, que seguiu prevalecendo, pelo menos entre os pensadores da chamada escola realista, daria lugar a um mundo mais harmonioso, regido pela cooperação. A tão sonhada “paz perpétua”, de que falava Immanuel Kant, seria o coroamento natural do “fim da História”. Havia pelo menos dois modos de explicar essa transformação, que chamarei o estratégico e o cultural.³

Do ponto de vista estratégico, o fim da Guerra Fria resultara na unipolaridade, isto é, na alta concentração de poder ao redor da superpotência remanescente. Essa assimetria não era, salvo exceções, objeto de críticas ou lamentações. Pelo contrário: era percebida como uma garantia de que outros países não tentariam formar uma aliança que contrabalançasse a superpotência. Ao incentivar as relações cooperativas

3 Discuti mais detidamente essas visões, na época, em Amorim, Celso. “Sistema global, geopolítica y paz”, in F. L. Segrera (Ed.). *Los retos de la globalización*. Caracas: UNESCO, 1998.

e a prevalência das normas internacionais, em tese, a superpotência reconfiguraria a dinâmica geral do sistema de Estados. Com a regulação internacional e a solução negociada de controvérsias, a guerra se tornaria obsoleta, sempre sob a égide do manto protetor da superpotência. Por isso, a unipolaridade era vista por muitos como benigna. Com o tempo, entretanto, essa percepção se revelaria ilusória.

Do ponto de vista cultural, o fim da Guerra Fria resultara no triunfo dos valores liberais, a visão ocidental acerca da importância da democracia e do livre mercado. Esse modelo político e econômico estaria em vias de se universalizar, ou seja, de ser adotado pela maioria dos países. A palavra “ocidental” perdeu – já vinha perdendo – seu sentido geográfico e se tornou sinônimo de um conjunto de valores praticamente universais. A adesão de alguns países reticentes a tais valores era só uma questão de tempo. Isso contribuiria decisivamente para a paz, pois, de acordo com a teoria prevalecente, os países democráticos não fariam guerra entre si. Em um sentido mais amplo, a universalização da forma de organização social ocidental significava a vitória definitiva da ideologia liberal. Segundo a tese do fim da História, de autoria de Francis Fukuyama, embora ainda pudesse haver conflitos com Estados refratários à modernidade, o mundo rumava na direção de um sistema em que as rivalidades políticas e militares se extinguiriam.

As explicações estratégica e cultural para a paz depois da Guerra Fria se reforçavam mutuamente. Fosse pela unipolaridade benigna, fosse por se haver atingido o fim da História, as relações internacionais entrariam em um período de harmonia e prosperidade. Uma monotonia confortável, se posso dizer assim. Esse quadro conceitual, que cito muito sumariamente, é o pano de fundo para a reversão de expectativas que temos assistido nos últimos tempos, e muito claramente neste ano de 2014.

A ideia do retorno da geopolítica contrasta nitidamente com a narrativa de que a unipolaridade incentivaria a cooperação e a regulação das disputas pelas normas internacionais. Os adeptos dessa nova visão criticam como ingênua a expectativa de que se pudesse sublimar o papel do poder nas relações internacionais.

O primeiro país a reconhecer essa realidade teria sido a própria superpotência, que se reservou o direito de empregar a violência sempre que a julgasse necessária. O “multilateralismo afirmativo” da primeira metade

dos anos 1990 daria lugar a ações unilaterais, individuais ou por meio de coalizões *ad hoc*. Em mais de uma ocasião, o uso da força violou o direito internacional, como foi o caso dos ataques aéreos da OTAN ao Kosovo em 1999 (com amplo apoio internacional, mas ainda assim sem autorização do Conselho de Segurança) e, mais notavelmente, da invasão do Iraque em 2003 (baseada em pressupostos que não se confirmaram, sobretudo a existência de armas químicas e biológicas em território iraquiano).

Em ambos os episódios, a ação armada foi tomada à revelia do Conselho de Segurança da ONU, detentor da autoridade primária, de acordo com o Direito Internacional, para decidir acerca da guerra e da paz. Nem sequer o outro princípio admitido pela Carta da ONU, o da legítima defesa, estava em jogo nesses casos, diferentemente talvez – de acordo com a interpretação – do caso do Afeganistão e do ataque da Al Qaeda no 11 de Setembro. Segundo a questionável lógica por trás dessas ações, a superpotência teria prerrogativas excepcionais em relação ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas. Interesses nacionais (estratégicos ou econômicos) mesclaram-se com noções morais do tipo “dever de ingerência”, culminando na confusão conceitual representada pela “responsabilidade de proteger”.

O retorno da geopolítica aparece como a afirmação de que a unipolaridade pode, de fato, levar à paz, mas ao custo de intervenções militares contra Estados percebidos como “desviantes”, mesmo que contrariando as normas internacionais. É frequente ouvirmos, a esse respeito, analogias despropositadas entre situações contemporâneas e a situação da Europa às vésperas da Segunda Guerra Mundial. De fato, frequentemente ouvimos, a propósito desse ou daquele líder do mundo contemporâneo uma alusão indireta a Adolf Hitler e à política de *appeasement* que alguns dos países da Europa levaram adiante em relação ao nazismo. Apaziguar inimigos insaciáveis seria o anátema a ser evitado.

Essa ideia de uma unipolaridade com componente militar teve seu auge após os atentados de 11 de Setembro, quando a superpotência adotou uma concepção estratégica ofensiva. A expedição ao Iraque foi o maior exemplo dessa lógica, que continua se fazendo ouvir em relação a outros países da região, em geral com resultados desastrosos. O exemplo mais notável é o do próprio Iraque, mas algo muito parecido está ocorrendo na Líbia (de onde há pouco tempo tivemos que tirar nossos fuzileiros e nossos funcionários, devido ao caos reinante na capital).

Mais de uma década se passou desde então, e temos assistido

a uma gradativa desconcentração do poder mundial. Não se trata do declínio da superpotência, como alguns sugeriram, mas da ascensão de outros Estados, potências antigas ou emergentes. A unipolaridade, benigna ou não, vai dando lugar a uma certa multipolaridade. Há aqueles que apontam para uma possível nova bipolaridade, que tem um de seus centros na Ásia. Mas, por mais dinâmico que seja o crescimento da China, é difícil descontar o peso militar da Rússia, a força econômica da União Europeia e a grandeza demográfica ou territorial de países como a Índia e o Brasil.

Bipolar ou multipolar, o fato é que o mundo dessa segunda década do século XXI não parece ser mais seguro do que antes. Mais de um comentarista já assinalou que as relações internacionais contemporâneas assemelham-se ao padrão tradicional do século XIX. Seu traço distintivo seria a lógica do equilíbrio de poder. Várias potências calculando suas posições em função dos interesses nacionais, definidos menos em função de valores do que em função de poder. Temas clássicos, como a disputa por territórios e a proteção de nacionais fora do território de uma das potências, voltariam à ordem do dia. Esse padrão vem sendo observado em mais de uma região.

No Sudeste Asiático e no Mar do Sul da China, observadores indicam a existência de um movimento generalizado de preparação dos meios de defesa, sobretudo navais. Há mesmo quem sugira, não sem uma forte dose de irresponsabilidade, que a guerra no mar, por não envolver diretamente as populações civis, representaria uma forma mais “limpa” de conflito, mais eficiente para gerar novos equilíbrios. O mesmo ponto é registrado, de um ângulo mais cauteloso, por aqueles que alertam para a insuficiência das normas e dos mecanismos de cooperação entre os países do Sudeste Asiático. O argumento, em tese, é correto: o equilíbrio de poder deve ser normatizado, ou seja, poder e direito devem andar juntos.

Não é só no Extremo Oriente que se verifica esse dilema. O degelo da calota polar no Ártico vem resultando na abertura de novas rotas marítimas e na possibilidade de exploração de recursos naturais até então inacessíveis do leito oceânico. Há claros sinais de competição entre os Estados da região pelo controle das linhas de transporte e das riquezas no Ártico.

Outra situação em que o retorno da geopolítica parece patente, com todos os riscos inerentes a esse processo, é a da Europa Oriental. Desde a Guerra Fria, o objetivo básico da Aliança Atlântica era conter a expansão

soviética na Europa. Na célebre expressão do primeiro Secretário-Geral da OTAN, Lord Ismay, um dos propósitos da Aliança era “manter os russos fora” da Europa. Meio século mais tarde, com o fim da Guerra Fria, esse objetivo pareceu ter perdido sua razão de ser.

Foi o que compreendeu o próprio pai da doutrina da contenção, o diplomata e pensador norte-americano George Kennan. Kennan se notabilizou pelo chamado “longo telegrama” que escreveu de Moscou em 1946, em que defendeu a contenção global – ou *containment* – das aspirações soviéticas. Não se tratava de fazer um *roll back*, mas de contê-la em seus territórios e no de seus aliados. 51 anos depois, em um artigo de 1997 no jornal *The New York Times*, ele criticou severamente os planos de expansão da OTAN em direção ao Leste Europeu, com a incorporação de antigos membros do Pacto de Varsóvia.⁴ Havia, em suas palavras, que cito, uma “total falta de necessidade para esse movimento”. É interessante recordar a indagação proposta por Kennan: “Com todas as esperanças possíveis engendradas pelo fim da Guerra Fria, por que as relações Leste-Oeste deveriam ficar centradas na questão de quem deveria se aliar com quem, e, conseqüentemente, contra quem, em um fantasioso, totalmente imprevisível e improvabilíssimo conflito militar futuro?”. Kennan compreendia a necessidade de uma *buffer zone* entre a Rússia – que emergiu da Guerra Fria bastante amputada – e o Ocidente.

Independentemente dos juízos de valor que se possa fazer sobre cada um dos atores envolvidos na atual crise, pode-se dizer com segurança que, ao expandir-se para leste, a aliança contribuiu para a turbulência geopolítica. É digno de nota que o antigo Secretário de Estado Henry Kissinger, autoridade insuspeita da comunidade estratégica norte-americana, se tenha manifestado em março deste ano contra o ingresso da Ucrânia na aliança ocidental.⁵

Mais uma vez, o desafio que se coloca é da criação de um equilíbrio de poder pautado por normas. A característica principal de um mundo multipolar, como o que se anuncia, é a distribuição mais equitativa – ou menos desigual – do poder. Reconhecer o princípio do equilíbrio de poder significa compreender os interesses de segurança vitais de outros países. Normatizar o equilíbrio de poder, por sua vez, significa tornar o jogo desses interesses congruente com as regras do direito internacional, que

4 Kennan, George. “A fateful error”. *New York Times*, 5 de fevereiro de 1997.

5 Kissinger, Henry. “To settle the Ukraine crisis, start at the end”. *The Washington Post*, 5 de março de 2014.

devem proteger não só os atores de maior peso, mas também aqueles que seriam mais vulneráveis às pressões dos grandes. Pois, se são pequenos em tamanho, são iguais em soberania. Para ser estável, um mundo com vários centros de poder deve ser ordenado pelas regras coletivas da Carta da ONU.

Em duas palavras, é preciso multilateralizar a multipolaridade.

Paralelamente ao retorno da geopolítica, observamos hoje a tendência do ressurgimento de tensões entre padrões de comportamento em relação aos princípios e às normas que devem reger o convívio entre grupos humanos. Essa ideia contrasta com a narrativa de que o fim da História equivaleria ao encerramento dos conflitos.

Talvez a expressão mais famosa da perspectiva a que estou fazendo referência seja a tese de Samuel Huntington sobre o “choque de civilizações”.⁶ De acordo com Huntington, as origens dos conflitos humanos têm variado ao longo dos séculos. Da Paz de Vestefália até a Revolução Francesa, os atores em confronto eram os príncipes; da Revolução Francesa até a Primeira Guerra Mundial, os atores tornaram-se as massas populares; a partir da Revolução Russa até a queda do Muro de Berlim, os conflitos passaram a originar-se na ideologia; finalmente, após a Guerra Fria, o mundo havia entrado na fase dos conflitos culturais ou civilizacionais. A tese de Huntington de que os conflitos irromperiam ao longo das linhas de fratura entre diferentes religiões, etnias e culturas é criticável sob vários aspectos, que seria fastidioso enumerar. Mas não deixa de ter elementos de interesse, ao sugerir um estudo mais prudente acerca das perspectivas de universalização dos valores ocidentais.

Faço aqui uma digressão baseada na minha própria experiência como Ministro das Relações Exteriores. Eu me recordo que, em conversas por exemplo com a Secretária de Estado Condoleezza Rice – com quem eu tive um muito bom diálogo, e trabalhamos juntos em vários assuntos complexos –, ela se referia aos “árabes radicais” e aos “árabes moderados”. E eu me pergunto, hoje em dia, olhando para os conflitos que existem na região, como se classificariam os moderados e os radicais. Eu não quero entrar em detalhes porque até seria inapropriado, mas é algo muito difícil:

6 Huntington, Samuel. “The clash of civilizations?”. *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 3, verão de 1993.

you não pode necessariamente dizer, como se dizia no passado, que o xiita era sinônimo de radical, por definição. O termo passou até a ser usado metaforicamente em outras situações. (Eu, por exemplo, trabalhei, junto com vários oficiais, todos hoje na reserva, na política nacional de informática, e nós éramos chamados de xiitas, porque defendíamos a política brasileira de informática contra outras concepções. Bem, hoje os conflitos se expressam de maneira muito distinta).

Logo no primeiro grande conflito após o fim da Guerra Fria, a Primeira Guerra do Golfo, a lógica dos interesses mostrou sua resiliência. Cabe recordar que a coalizão formada para repelir a invasão iraquiana do Kuwait foi composta por países islâmicos, ocidentais e asiáticos. Claramente, a lógica dos interesses e considerações geopolíticas predominaram sobre a de supostos conflitos civilizacionais. Se não, como explicar – por exemplo – o alinhamento da Síria de Hafez Assad, aceita de bom grado pela principal potência ocidental, na coalizão que expulsou as forças de Saddam Hussein do Kuwait?

Não há dúvida de que vivemos um tempo em que fatores culturais como a religião e mesmo o idioma desempenham um papel de relevo na política mundial. Mas essas fraturas se dão, muitas vezes, mesmo dentro do chamado Ocidente. No que foi a prolongada guerra civil da antiga Iugoslávia, em alguns casos os islâmicos, principalmente no Kosovo, descendentes de etnia albanesa, ficaram próximos do Ocidente – foram “protegidos”, com aspas ou sem, pelos ocidentais –, enquanto cristãos da Sérvia estavam do outro lado da cerca. Então as chamadas fraturas entre civilizações é algo extremamente complexo. Tensões desse tipo, nunca de todo soterradas pelos princípios da paz de Vestefália, podem ser tanto internas quanto externas a uma cultura, e podem influir na dinâmica geopolítica – mais do que excluí-la.

No Oriente Médio, assistimos hoje ao que talvez seja o mais grave abalo da ordem territorial e política que a região já sofreu desde o desmoronamento do Império Otomano. As razões da turbulência são variadas e altamente complexas. Uma delas é a competição estratégica entre potências regionais, representativas de diferentes vertentes da religião islâmica, o xiismo e o sunismo. Mas dentro de cada uma dessas vertentes, correntes antagônicas se apresentam e são exploradas por potências regionais ou extraregionais em busca de protagonismo ou hegemonia. Mesmo quanto temos impressão de conflito civilizacional, há sempre um elemento geopolítico presente.

Outro fator determinante nos rumos da crise por que passa o Oriente

Médio é a intervenção estrangeira. Nesse caso, a manutenção de interesses geopolíticos e geoeconômicos, ainda que revestidos de justificativas éticas, que o tempo se encarrega, em geral, de pôr na devida luz. Esses fatores combinaram-se de modo especialmente nocivo na crise da Síria. Diferentes atores externos apoiaram a oposição sunita ao governo alaúita de Damasco, ligado este à linha xiita de Teerã e, após 2003, de Bagdá. Com o aparente objetivo de romper o que seria um “eixo xiita”, que se estenderia ao Hezbollah no Líbano, o apoio aos rebeldes sunitas acabou gerando consequências não pretendidas. A insurgência na Síria, aliada à política de “desbaathificação” do exército iraquiano (a eliminação dos militares do partido Ba’ath ligados a Saddam Hussein), deu à luz uma nova força fundamentalista, o Estado Islâmico, ou Estado Islâmico da Síria e do Levante. O Estado Islâmico rompeu com a Al Qaeda, abrindo uma dissidência ao que parece de cunho mais fundamentalista, transbordou para o Iraque e vem magnetizando a insurgência sunita com a pregação de um novo califado no Oriente Médio.

Esses desdobramentos ameaçam diretamente a desintegração do mapa da região, traçado em 1916 pelo Acordo Sykes-Picot, que refletiu as ambições coloniais e neocoloniais da Grã-Bretanha e a França àquela época. No limite, além de ameaçar a integridade territorial do Iraque e da Síria, a pregação pelo califado poderia colocar em risco a própria casa real da Arábia Saudita, e, com ela, a ordem geopolítica regional patrocinada pelo Ocidente desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, repito, é difícil distinguir entre árabes radicais e moderados, e também é difícil identificar esta ou aquela etnia como radical. Entretanto, esses desdobramentos não parecem representar propriamente um choque de civilizações. Um professor do Colégio de Guerra Naval dos Estados Unidos observou há alguns dias que o estilo de violência valorizado pelos radicais sunitas, como a morte heroica, o sacrifício de sangue e as súplicas dos capturados, assemelha-se antes ao estilo dos guerreiros gregos descritos por Homero na *Iliada*.⁷ Mais do que um choque entre civilizações, expressaria uma decalagem entre padrões “modernos” de civilização e comportamentos que poderiam ser qualificados de pré-civilizacionais, tomando como base o conceito de civilização que prosperou no Ocidente, a partir do início da era moderna.

Outra observação interessante sobre a situação no Oriente Médio,

7 Vlahos, Michael. “What Homer’s *Iliad* tells us about the Islamic State”. *The World Post*, 3 de setembro de 2014. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/michael-vlahos/what-homers-iliad-tells-u_b_5759312.html.

que ajuda a ver melhor a complexidade da dinâmica regional, foi feita por Jeffrey Sachs, economista norte-americano que assessora o Secretário-Geral da ONU.⁸ Em artigo recente, Sachs avaliou que as principais potências do Oriente Médio, tanto sunitas quanto xiitas, têm os incentivos positivos e negativos (no sentido de evitar o conflito) e os meios para buscarem uma acomodação entre seus objetivos, estabilizando a região. O que estaria impedindo sua acomodação é a crença de que a intervenção de potências estrangeiras pode gerar a vitória definitiva de um dos lados.

Quanto à Líbia, sem entrar em detalhes, observo que o mandato do Conselho de Segurança da ONU, que previa o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea, essencialmente para proteger populações civis, foi indevidamente extrapolado, de modo a justificar uma operação cujo objetivo foi a mudança do regime. As consequências dessa ação mal calculada ficaram evidentes na anarquia que tomou conta do país e que ainda está longe de ser revertida. Uma de suas vítimas foi, infelizmente, o próprio Embaixador norte-americano, morto em um ataque aparentemente perpetrado por radicais islâmicos em Bengazi.

Do ponto de vista do Brasil, com fortes interesses e laços com a África Ocidental, preocupa que a turbulência na Líbia se tenha propagado a países como o Mali. Neste país, a causa separatista da região norte foi fortalecida pelo retorno de guerreiros tuaregues que serviam ao regime deposto na Líbia. A tentativa de declaração de independência do norte do Mali, região conhecida como Azawad, foi o trampolim para a irrupção de um levante religioso radical. O grupo islâmico Ansar Dine tomou dos tuaregues o controle do movimento e estabeleceu a sharia na região. Mais tarde, com apoio militar francês, o governo do Mali retomou o território dos rebeldes.

Menciono esse caso porque, ao falarmos no Mali, já estamos falando de um país próximo da orla atlântica da África, cuja capital, Bamako, está a seis horas de voo de Brasília. Esse dado ajuda a dimensionar como esses conflitos estão mais próximos de nós do que costumamos pensar.

Do Sudeste Asiático ao Leste Europeu ao Norte da África, e do Ártico ao Oriente Médio, o panorama da segurança internacional é atravessado por tendências que vêm gerando grande incerteza. Ao

8 Sachs, Jeffrey. "Let the Middle East govern itself". *Project Syndicate*, 1º de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/jeffrey-d-sachs-wants-the-us-and-europe-to-allow-the-region-to-govern-itself>

contrário do que visões otimistas previram após o fim da Guerra Fria, a paz não decorreria com facilidade nem da unipolaridade, nem da vitória da ideologia liberal. O retorno da geopolítica e o ressurgimento de tensões étnico-religiosas, sempre entremeadas por fatores subjacentes de natureza política, em muitos casos agravados pelas ações unilaterais, colocam desafios extraordinários para a paz.

O sistema de segurança coletivo centrado no Conselho de Segurança da ONU ainda reflete as realidades de 1945, quando foi criado, e carece de profundas reformas para recompor sua efetividade. Para o Brasil – e, creio, também para toda a América do Sul – a integridade desse sistema de segurança coletiva é um interesse nacional da mais alta ordem. Entendemos que o uso da força nas relações internacionais deve ser limitado aos casos e à forma previstos na Carta das Nações Unidas. Em um mundo multipolar, o Conselho precisa ser mais representativo das diferentes regiões e refletir, de modo mais adequado, o princípio da igualdade soberana dos Estados.

A América do Sul segue relativamente ao abrigo dessas tendências nocivas que elenquei, mas não está totalmente imune a elas. Como registrei, a leste, no Atlântico Sul, acompanhamos com preocupação as dinâmicas de intervenção e radicalização no continente vizinho. A oeste, no Pacífico, não podemos deixar de ser afetados pela evolução – ou involução – do quadro geopolítico do Sudeste Asiático. Não é preciso considerar o caso extremo da ocupação territorial ou da agressão militar; basta recordarmos como o conflito pode afetar nossas correntes de comércio e, por meio disso, o bem estar de nossas populações. O mesmo vale para as demais áreas de atrito a que fiz alusão.

Não podemos descartar que a América do Sul seja atingida, direta ou indiretamente, por essas ameaças. O continente sul-americano é rico em recursos naturais e também em meios tecnológicos. Dispomos de grandes mananciais de água potável e de recursos de biodiversidade, de minerais, de produção de alimentos, bem como da capacidade tecnológica de extração de petróleo e gás, além de importantes parques industriais. Todos esses são ativos de alto valor, cujo controle pode se tornar ainda mais estratégico para potências estrangeiras, em caso de rivalidade aberta entre elas.

Respeitadas as soberanias nacionais, nossos países devem estar

preparados para defender esse patrimônio, seja na hipótese de agressão externa, seja contra os efeitos colaterais de conflitos entre terceiros. Embora depositemos grandes expectativas no sistema de segurança coletiva da ONU, e tenhamos que fazer de tudo para reforçá-lo, temos que estar prontos para o caso de ele falhar. Na avaliação do Brasil, as ameaças potenciais à paz na América do Sul provêm de fora da região, a não ser aquelas tradicionais de crime organizado e bandos armados, que aliás podem ser enfrentadas conjuntamente. Não estou falando deste ou daquele país, mas de um sistema internacional que infelizmente é instável e prenhe de incertezas.

As ameaças que enfrentaremos podem vir de qualquer quadrante do mundo. Temos que deter os meios para dissuadi-las. Diante disso, cumpre-nos refletir sobre nossa estratégia de defesa.

A América do Sul tem o potencial de se tornar um dos centros de poder do nascente mundo multipolar. A integração sul-americana é o caminho para tornar realidade essa aspiração. A integração ocorre em diferentes níveis. Temos um conjunto de mecanismos, em que se destacam o Mercosul e a Unasul. Essas instituições podem ser ainda mais aproximadas e articuladas de modo a se reforçarem mutuamente.

Criada em 2008, a Unasul é o foro central da integração política e de defesa. Em menos de uma década, seus resultados são notáveis. Como o demonstra uma série de episódios, os países sul-americanos chamaram para si a responsabilidade de prover estabilidade em sua vida interna e internacional. Nos últimos anos, mostramos que podemos cuidar de nossos assuntos sem a ingerência de países de fora. Esse é um ganho que os analistas que se limitam aos fluxos de comércio – que aliás têm sido positivos – não conseguem perceber. A paz, como a liberdade, é um bem como o ar: só percebemos sua importância quando começa a faltar.

O princípio basilar da integração sul-americana é a soberania de cada nação. A integração respeita a pluralidade de ações políticas e de modelos econômicos. Essa pluralidade não exclui, naturalmente, a cooperação. O Conselho de Defesa Sul-americano é o ponto focal de confiança, concertação e cooperação em nossa região, em matéria de defesa. Uma de suas missões básicas é construir e ampliar a confiança entre nossas forças armadas. Para isso, iniciativas muito positivas, como

a que foi tomada pela Argentina e pelo Chile, de criar a Brigada Cruz del Sur, para operações de paz, merece todo o nosso apoio. Outro objetivo é a progressiva concertação entre nossos países diante das ameaças que venhamos a enfrentar.

A cooperação é a outra meta do CDS. Nossos países têm muito a ganhar trabalhando conjuntamente pela defesa de suas respectivas soberanias e de suas riquezas. Isso inclui áreas em que antes não imaginávamos fazê-lo, como a vigilância da Amazônia. A experiência que nós temos na Amazônia pode ser empregada para o monitoramento de riquezas e atividades, e programas até de reforma agrária ou reforma do território, de qualquer outro vizinho, com as adaptações devidas. A cooperação pode assumir variadas modalidades, desde a participação em operações de paz até a colaboração na produção de equipamentos de defesa.

O estabelecimento de uma base industrial de defesa sul-americana é um objetivo primordial para o Brasil, que foi inscrito como diretriz de nossa Estratégia Nacional de Defesa. A cooperação de países da América do Sul em projetos industriais tem aumentado nos últimos anos. Cito, por exemplo, o avião treinador básico Unasur 1.

Temos procurado desenvolver uma identidade comum de defesa, missão estatuída do Conselho de Defesa. Ao princípio tradicional de *dividir e dominar*, que não desejamos ver aplicado, nós contrapomos outro: *unir e ser independente*. A base de uma identidade comum é o reconhecimento da pluralidade de perspectivas. A coincidência de visões será o resultado de uma interação orgânica, não impositiva, calcada na proximidade e no conhecimento mútuo.

É por isso que resolvemos criar a Escola Sul-Americana de Defesa, a ESUDE, com um modelo descentralizado. O CAD-Sul é um dos ramos dessa Escola, espaço privilegiado para a reflexão sobre os desafios enfrentados por cada um de nossos países, e para o amadurecimento de uma identidade sul-americana de defesa.

Olhando para o longo prazo, tenho dito que aos poucos se vai formando na América do Sul uma comunidade de paz e segurança. Ouso dizer que a guerra entre os membros dessa comunidade já se tornou impensável. Por isso, a integração econômica é tão importante. Não se trata apenas de alcançar mercados para os nossos produtos – objetivo plenamente justificável –, mas de forjar interesses comuns que façam da América do Sul um continente coeso e, ao mesmo tempo,

respeitador da diversidade.

A defesa permanecerá uma componente vital da ação nesse processo. Defrontados com ameaças extrarregionais como as que mencionei, teremos que cooperar. Na América do Sul, a cooperação será sempre a melhor dissuasão. Essa parece-me ser a melhor postura estratégica para a América do Sul, uma região pacífica que deseja focar sua atenção nos grandes desafios do desenvolvimento econômico, social e político. Para nos credenciarmos como um polo do mundo multicêntrico, cumpre-nos agir com coesão e afirmar a identidade pacífica da América do Sul. Assim poderemos dizer, em futuro talvez não tão distante, que a defesa da América do Sul verdadeiramente cabe aos sul-americanos.

O MURO, AS TORRES E A ADOÇÃO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

Alvaro Augusto Dias Monteiro ¹

RESUMO

Este artigo pretende analisar as motivações que levaram a Política Externa brasileira, no decorrer da década dos anos 90 do século passado, a romper com uma tradição, vinda desde o início do Governo Vargas, em que o desenvolvimento era seu grande balizador, para adotar o paradigma neoliberal, a fim de identificar que opções a conjuntura de então oferecia. Para tanto emprega o modelo de análise de Hermann. Conclui que, embora a conjuntura induzisse fortemente à adoção do paradigma neoliberal, havia diferentes alternativas quanto à intensidade da aderência aos seus ditames.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Neoliberalismo; Análise do Processo Decisório de Política Externa.

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense. E-mail: alvaroadmonteiro@yahoo.com.br.

Almirante-de-Esquadra Alvaro Augusto Dias Monteiro, Presidente do Conselho do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval.

THE WALL, THE TOWERS AND THE ADOPTION OF THE NEOLIBERAL PARADIGM

ABSTRACT

This article intends to analyze the motivations that take the Brazilian foreign policy, during the nineties of the past century, to abandon a tradition that came since the beginning of the Vargas Government, in which the development was its great guide, for adopting the neoliberal paradigm, in order to identify which options the then conjuncture offered. For that this article employs the Hermann model of analyzes. It concludes that, even though the conjuncture induced strongly to the adoption of the neoliberal paradigm, there were different alternatives in what concerns the intensity of the adherence to their canons.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, neoliberalism, decision-making process of foreign policy

INTRODUÇÃO

A política externa brasileira, nos anos noventa do século passado, caracterizou-se pela adoção dos cânones neoliberais e dos ditames do Consenso de Washington como parâmetros norteadores de sua ação, rompendo com uma tradição, vinda desde o primeiro governo Vargas, em que o desenvolvimento nacional orientava, em última instância, os rumos da ação diplomática brasileira.

Por outro lado, sem risco de incorrer em crasso erro, pode-se considerar que Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República de 1995 a 2003, mas que, já em 1992, assumira o cargo de Chanceler e quem, mesmo durante o período em que respondeu pelo Ministério da Fazenda, de maio de 1993 a março de 1994, não deixou de influir na ação diplomática (BURGES, 2009) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), liderou o processo decisório da formulação da política externa brasileira, na década considerada, a qual tem recebido críticas, algumas exacerbadas.²

2 Amado Cervo, por exemplo, chega a empregar os termos “mediocre, senão desastroso” para sintetizar o balanço da era Cardoso. (CERVO, 2002)

Todavia, ao analisar-se a política externa brasileira daquele período, sob a perspectiva temporal de hoje, encontram-se indicações de que a conjuntura de então não recomendava outra alternativa que não fosse a adoção do paradigma neoliberal, ainda que fosse possível graduar a intensidade da aderência a seus ditames. Esse é o argumento que se pretende comprovar neste artigo.

SALOMÓN e PINHEIRO (2013), em seu artigo sobre Análise de Política Externa (APE), considerada pelas autoras um campo de estudos bem consolidado dentro das Relações Internacionais, indicam que a política externa é, antes de tudo, um produto de decisões, e que o modo pelo qual são tomadas afeta, substancialmente, seu conteúdo.

[...] a política externa deveria ser investigada a partir do suposto de que ela se constitui essencialmente de uma série de decisões tomadas por um ou mais indivíduos chamados de decisores; que esses indivíduos agem de acordo com a definição que fazem da situação; e que essas decisões não surgem pura e simplesmente a partir dos estímulos externos, mas sim processados por um mecanismo dentro do estado. (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p 43).

Especificamente, ao tratar da APE aplicada ao Brasil, as autoras apontam algumas lacunas. Dentre elas, a discussão sobre a influência da opinião pública na formulação e conteúdo da política externa brasileira e, mais surpreendente, a ausência de estudos centrados no líder, não só em face do presidencialismo imperial brasileiro,³ como, ainda que de forma fortuita, “pelas características particulares dos nossos líderes mais recentes, cujos carisma, centralismo e ascendência apenas reforçam a importância dessa linha de raciocínio.” (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p. 53).

Portanto, não seria sensato analisar a política externa brasileira no período considerado sem o apoio de um modelo que contemple essas questões apontadas pelas autoras referidas.

Embora haja outros modelos de análise que poderiam ser considerados, tais como o de Putnam (1988) e seus dois níveis de análise ou o de Allison (1971) e seu enfoque na política burocrática,⁴ parece-me

3 Expressão que buscam em LIMA (2000)

4 Julgo o método de Putnam mais apropriado para análise da política externa de países em que a participação do Legislativo em sua formulação é tão ou mais importante que a do Executivo, como seria o caso dos EUA; já o modelo de Allison julgo mais apropriado para analisar eventos específicos de política externa.

mais aceitável adotar o modelo de Hermann, não apenas porque situa o processo decisório como um mediador entre os agentes primários de mudança e a magnitude das alterações nos rumos da política externa, como, sobretudo, por listar entre os agentes primários de mudança a ação dos líderes e os choques externos, dois fatores de relevância ímpar no período considerado.

Assim, pretende-se, a partir de uma breve apresentação do modelo teórico adotado, aplicá-lo para analisar a política externa brasileira na década de 1990, a fim de entender como se chegou ao paradigma neoliberal e verificar se as circunstâncias que levaram à sua adoção recomendavam outras alternativas.

O MODELO DE ANÁLISE

Segundo HERMANN (1990)⁵, alterações na política externa podem ser situadas em um *continuum* de magnitude que vai desde pequenos ajustes até a mudança total na orientação da política externa de um país.

Tais alterações decorrem de um processo decisório cujo desencadear é estimulado pela presença de quatro agentes primários de mudança:

a) *Concepção dos líderes* (“leaders driven”) – as mudanças resultariam de determinados esforços de uma autoridade política, frequentemente, o chefe de governo, que impõe sua própria visão na reformulação da política externa.

b) *Pensamento da burocracia* (“bureaucracy advocacy”) – as mudanças decorreriam da ação de um grupo, dentro da burocracia responsável pela formulação da política externa, que deseja redirecioná-la. Essa burocracia pode estar concentrada em uma única agência (como seria o Itamaraty, no caso brasileiro) ou estar espalhada por diversas agências que tenham participação na formulação da política externa. Para conseguir seu intento, esse grupo deve estar suficientemente bem posicionado a fim de poder influenciar os decisores.

c) *Reestruturação doméstica* (“domestic restructuring”) – as mudanças decorreriam da ação de relevantes segmentos da sociedade com força política capaz de torná-los agentes de mudança.

d) *Choque externo* (“external shock”) – eventos marcantes (“dramatic”) no cenário internacional são fontes de mudança de política

5 O modelo de Hermann foi empregado por VIGEVANI e CEPALLUNI (2007) em seu artigo “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”.

externa. Presumivelmente, a maioria das mudanças de política externa resultariam da percepção dos líderes do governo sobre os efeitos de eventos marcantes no cenário internacional.

Há, obviamente, interferências entre esses agentes primários de mudança, os quais podem atuar em paralelo ou um deles - *choque externo*, por exemplo - ativar outro como, por exemplo, a *concepção dos líderes*.

De qualquer modo, governos alteram sua política externa por meio de processos decisórios. Por conseguinte, a interveniência entre os agentes primários de mudança e as alterações da política externa realiza-se por intermédio de um processo decisório que estabelece sua magnitude.

HERMANN; HERMANN; HAGAN (1987) identificam um aparato decisório que denominam de “unidade de última instância decisória” (“ultimate decision unit”), a qual reúne as autoridades que têm o poder de empregar os recursos da sociedade e, no que concerne a determinado problema, a autoridade de dar a decisão final, a qual dificilmente será revertida.⁶

Há, segundo esses autores, três tipos de unidades de última instância decisória:

a) *Líder predominante* – um indivíduo tem o poder de decidir sem maiores contestações;

b) *Grupo simples* – um grupo formula a decisão e tem poder para implementá-la; e

c) *Múltiplos grupos autônomos* – os atores que participam do processo decisório pertencem a diferentes grupos ou coalizões, sendo que nenhum deles tem poder suficiente para decidir e implementar sua decisão, à revelia dos demais.

Tais autores, ao aprofundar seus estudos sobre as unidades de última instância decisória, identificaram variáveis de controle que condicionam o processo decisório que realizam. Assim:

a) no caso do *líder predominante*, em função de suas características pessoais, haveria maior ou menor sensibilidade às opiniões, alterações e informações oriundas do contexto externo;

b) no caso do *grupo simples*, dependendo da sinergia entre seus membros, a obtenção de rápido consenso abrevia e fortalece o processo decisório;

6 “Within that apparatus is a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed.” (HERMANN; HERMANN e HAGAN, 1987, p. 309)

c) já no caso dos *múltiplos grupos autônomos*, dependendo de como os diferentes e, por vezes, antagônicos, grupos veem os resultados da decisão a ser tomada – se de soma zero, ou não – o processo decisório pode tornar-se inconclusivo.

De modo geral, os modelos de análise não se aplicam a casos reais, rigorosamente, segundo sua formulação pura. São, na verdade, ferramentas de análise, ou melhor, ferramentas que orientam e balizam as análises desenvolvidas, conferindo-lhes respaldo metodológico. Para a análise que se pretende realizar, todavia, esse modelo aplica-se com muita propriedade.

Nadécadaconsiderada, pode-se identificar, sem grandes distorções, no aparato formulador da política externa brasileira, uma unidade de última instância do processo decisório do tipo *líder predominante*. Como apontado por SALOMÓN e PINHEIRO (2013) o presidencialismo imperial brasileiro e o carisma, centralismo e ascendência dos nossos líderes, como Collor e, principalmente, FHC, em decorrência da predominância de sua influência no processo decisório formulador de nossa política externa no decorrer dos anos 90, indicam a adoção desse modelo.⁷

Três dos agentes primários de mudança – *concepção dos líderes, pensamento da burocracia e reestruturação doméstica* – sujeitam-se aos ditames e condicionantes da conjuntura interna do Estado. O único que se origina no contexto internacional, fora, portanto, do alcance das circunstâncias internas do Estado, é o *choque externo*. Foi justamente esse agente que, na década considerada, teve importância ímpar. A bem da verdade, delimitou sua moldura temporal: a queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989; e a derrubada das Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001. Foram dois eventos marcantes que alteraram, irremediavelmente, a ordem internacional, os quais a política externa brasileira não poderia ignorar.

O MURO DE BERLIM

Havia uma alegria incontida nos olhos dos berlinenses naquela noite ...

As pedras que rolaram do Muro de Berlim, sob as picaretas dos entusiasmados berlinenses, derrubaram, em pouco mais de dois anos, em

⁷ Já no Governo Lula da Silva o tipo grupo simples, formado por Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e pelo próprio Lula, parece-me mais apropriado para análise da formulação da política externa brasileira.

impressionante sucessão de acontecimentos, dois “impérios”: o soviético, libertando de seu jugo os países do leste europeu; e o russo, possibilitando a emersão de antigas repúblicas socialistas soviéticas ao cenário internacional, como novos atores estatais independentes. A profecia de George Kennan concretizara-se:

[...] Se, conseqüentemente, algo acontecer que desagregue a unidade e a eficácia do Partido como um instrumento político, a União Soviética pode se transformar, em uma noite, de uma das mais poderosas sociedades nacionais em uma das mais fracas e dignas de pena. (KENNAN, 1947, p. 579 apud KISSINGER, 1994, p. 455, tradução nossa).

A União Soviética desaparecera, essencialmente, em decorrência de sua incapacidade de rivalizar política, militar, tecnológica, econômica e financeiramente com o bloco ocidental, particularmente, com os Estados Unidos da América (EUA), sem que fosse necessário disparar um tiro (BRZEZINSKI, 2009).

A ordem internacional liberal, forjada ao final da Segunda Guerra Mundial, vencera seu oponente – o socialismo soviético – e o liberalismo, democrático e republicano, com base no livre comércio entre as nações, doravante, segundo certas interpretações, reinaria absoluto assegurando a paz e a prosperidade universais. Afirmou o autor que se tornaria, desde então, mundialmente conhecido: “Eu argumento que a democracia liberal pode constituir o ‘ponto final da evolução ideológica da humanidade’ e a ‘forma final do governo humano’ e assim constituir o ‘fim da história’.” (FUKUYAMA, 2006, posição 96/8103, tradução nossa).

A nova ordem surgida com o fim da guerra fria pretendia afastar das páginas principais da agenda internacional as preocupações políticas e estratégicas que dariam vez às questões econômicas. A nova ordem liberal que, no mundo ocidental, já predominava desde o início dos anos 80 com a posse de Ronald Reagan e de Margareth Thatcher, estender-se-ia a todos os recantos do globo. A própria Rússia viveria momentos extremamente conturbados ao ajustar-se aos imperativos econômicos e financeiros da chamada globalização.

O mercado e o livre comércio encontrariam soluções para os problemas mundiais; o multilateralismo imperaria e a “pax americana” asseguraria um período de prosperidade e paz para toda a humanidade,

alardeavam os arautos da nova ordem. Novas questões, tais como, meio ambiente, direitos humanos e narcotráfico passaram a prevalecer na agenda internacional, preterindo as tradicionais questões de ordem político-estratégica cujo debate foi deixado de lado, pelo menos, no que concerne aos países periféricos e semiperiféricos.⁸

Sob a hegemonia das teses do Consenso de Washington, os novos emergentes na periferia foram encarados como atores do mercado e o sinal mais visível da vitória das teses liberais, da convergência na direção da democracia de mercado e da transição pacífica para um mundo livre de guerras e de conflitos interestatais. (LIMA, 2010, p. 3).

A ADOÇÃO DO PARADIGMA NEOLIBERAL

A queda do muro e a brutal alteração da ordem internacional decorrente constituíram *agente primário de mudança* de extraordinário valor e impacto, ao qual a política externa brasileira não passaria imune. Quando o Muro de Berlim ruiu, o credo do liberalismo econômico, vencedor da grande batalha mundial, difundiu-se, impondo-se a tudo e a todos na década que se seguiria.

Portanto, o primeiro agente primário de mudança a ser considerado – choque externo – iria influenciar, de modo categórico, o processo decisório de formulação da política externa brasileira no sentido da adesão aos ditames da nova ordem liberal. Ainda mais, porque o solo era fértil: as dificuldades de ordem econômica que o Brasil vinha enfrentando desde a década anterior – a década perdida – apontavam para o fracasso do modelo desenvolvimentista.

Cabe analisar, em seguida, como se comportaram os demais agentes primários de mudança, todos condicionados pelo contexto interno, para verificar se apontavam para outra direção.

a) *Reestruturação da sociedade*. O modelo desenvolvimentista dava mostras de esgotamento. A obtenção de vultosos empréstimos externos para financiá-lo, tomados a juros flutuantes (o que se configuraria como grave equívoco) redundara na década perdida – a dos anos 80 – em que

8 Terminologia consagrada por Immanuel Wallerstein em sua Teoria do Sistema-Mundo: centro, semiperiferia e periferia.

o esforço para honrar os compromissos e serviço da dívida provocara significativos desequilíbrios econômicos e inflação galopante.

O modelo liberal adotado, então, pelos “tigres asiáticos” era enaltecido e a abertura econômica, recomendada pelos principais formadores de opinião, era ansiada por grande parte da sociedade. Alguns países latino-americanos, inclusive, já haviam começado a empreender suas reformas econômicas.

Quando o “Institute for International Economics” convocou uma reunião denominada “Latin American Adjustment: How Much Has Happened” da qual participaram diversos pensadores econômicos, inclusive latino-americanos, cujos resultados e recomendações redundaram no que passou a ser conhecido como o “Consenso de Washington”, o objetivo era “proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas pelos países da região” (BATISTA, 1994, p. 5). Nos resultados, alcançados “registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas iniciadas ou realizadas na região, exceção feita, até aquele momento, ao Brasil e Peru.” (BATISTA, 1994, p. 6).

A mensagem liberal do “Consenso de Washington” foi integralmente acatada pelas elites da região. O Brasil não constituiu exceção. Pelo contrário, industriais, economistas e empresários brasileiros apontavam a demora do Brasil em aderir à modernidade econômica mundial do liberalismo.

Exemplo desse processo de cooptação intelectual é o documento publicado em agosto de 1990 pela FIESP, sob o título “Livre para crescer – Proposta para um Brasil moderno”, hoje na 5ª edição, no qual a entidade sugere a adoção de agenda de reformas virtualmente idêntica à consolidada em Washington. (BATISTA, 1994, p. 6)

Verifica-se, por conseguinte, que relevantes segmentos da sociedade brasileira, com força política capaz de torná-los agentes de mudança, procuravam exercê-la a fim de alterar os rumos da política externa brasileira, abandonando o modelo desenvolvimentista, adotado desde os anos trinta e respaldado pelas recomendações e estudos cepalinos, para abraçar o novo credo neoliberal.

b) *Pensamento da burocracia*. A queda do muro e suas consequências não foram previstas pelos envolvidos com as Relações Internacionais, a

despeito do sem-número de centros de estudos que se dedicavam ao tema. Como ensinava o grande teórico da política internacional, o sistema bipolar deveria ser e permanecer estável. “Com apenas duas superpotências, pode-se esperar que ambas atuem no sentido de manter o sistema” (WALTZ, 1979, p. 204). Portanto, o suceder dos acontecimentos pegou todos de surpresa e o Itamaraty não foi exceção. “O Itamaraty teve dificuldade de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco Ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a demonstrar instabilidade de pensamento e de estratégia externa” (CERVO; BUENO, 2002, p. 455).

O grupo defensor da continuidade do modelo desenvolvimentista⁹ perdia espaço. Ainda mais, porque a ordem internacional, como já mencionado, adquiria conotação econômica que se sobrepunha às questões políticas e estratégicas que perdiam importância na nova ordem. Conotação que se torna relevante para explicar porque o grupo cujo pensamento - adoção do credo liberal - prevaleceria no Itamaraty, ao longo da década em apreço, encontrou terreno propício para impô-lo àquela burocracia.

A bem da verdade, o grupo tradicional desenvolvimentista do Itamaraty já estivera ausente das negociações sobre o endividamento externo. As negociações para o equacionamento da dívida externa na década anterior (dos anos 80), questão de política externa mais que primordial naquele período, não contaram com a participação do Itamaraty. “As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam” (CERVO; BUENO, 2002, p. 435). Embora o pensamento político e diplomático brasileiro apontasse para uma abordagem política da dívida, distinta das receitas recessivas do FMI e da comunidade financeira internacional, outra foi a visão dos economistas, inclinados a soluções monetaristas, negociadas bilateral e diretamente com a comunidade financeira (CERVO; BUENO, 2002).

De modo que, embora FHC tenha acentuado o esvaziamento do Itamaraty, “possivelmente para dar conta deste novo projeto de política externa, o presidente [FHC] se empenhou em esvaziar o Itamaraty de suas funções clássicas, criando uma eficiente diplomacia presidencial” (SIMÃO, 2009, p. 5). Esse esvaziamento, na verdade, já vinha ocorrendo desde o início

9 O modelo desenvolvimentista arraigou-se, profundamente, no consciente coletivo nacional, o que de certa forma explica porque o neoliberalismo não foi aplicado integralmente em toda sua plenitude, como em outros países latino-americanos, em que o exemplo da Argentina é singular.

.da década anterior. Acentuou-se, ainda mais, na década seguinte (a dos anos 90) pela atuação centralizadora dos dois líderes que a influenciaram – Fernando Collor de Mello e, principalmente, Fernando Henrique Cardoso - e pelo afastamento das funções mais relevantes da burocracia dos que pensavam de modo distinto. Aqueles que, em sua resistência ao novo modelo, mesmo ocupando posições de menor relevância na burocracia, expressaram seu pensamento crítico de modo veemente, foram afastados em nome do respeito à hierarquia.¹⁰

Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo, também, na medida em que as decisões nas áreas da alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com consequências sobre a organização nacional. (CERVO, 2002, p. 6).

Observa-se, portanto, que os tradicionalistas do Itamaraty perderam espaço para os adeptos dos princípios neoliberais, grupo que, adquirindo preeminência política dentro da burocracia, passou a propugnar pela mudança de paradigma.

c) *Concepção dos líderes.* A mudança de paradigma da política externa brasileira na década de 1990, embora tenha sido iniciada pela ação de Fernando Collor de Mello, teve em FHC o grande mentor.

Collor, eleito com uma campanha que preconizava mudanças radicais na economia - adoção de uma visão, essencialmente, neoliberal, estruturada segundo os ditames do Consenso de Washington – introduziu-as tão logo assumiu. “Conforme a análise de Bresser Pereira, o governo de Fernando Collor de Melo daria início a um novo período da história econômica do Brasil, delineado pela onda liberal que vinha do hemisfério norte” (SIMÃO, 2009, p. 2).

Líder voluntarioso e centralizador, caracterizou-se como um agente primário de mudança por excelência. “Collor é que produziria a adesão do Brasil aos postulados neoliberais recém consolidados no

10 A demissão do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães da direção do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty foi caso emblemático.

Consenso de Washington” (BATISTA, 1994, p. 27).

As condições políticas internas, contudo, tolheram sua capacidade de manobra e o obrigaram a deixar o poder, impossibilitando-o de concluir seu programa de mudanças. Seu sucessor, Itamar Franco, embora não desse continuidade aos postulados implementados por Collor, “Itamar Franco deixou claro que o desenvolvimento prosseguia sendo ‘o objetivo maior da política externa’ ” (CERVO; BUENO, 2002, p. 7), ensejando, inclusive, o emergir de críticas à adoção da política neoliberal, não teve oportunidade nem condições políticas para retornar aos postulados do modelo desenvolvimentista tradicional do Itamaraty. “A verdade é que as linhas mestras do pensamento neoliberal da era Collor sobreviveriam ao seu impeachment e continuam a contar com forte apoio externo.” (BATISTA, 1994, p. 28).

Assim, a “chegada à presidência do Brasil de um político intelectual, poliglota e com razoável trânsito na política internacional sinalizava ao país a possibilidade de um futuro pródigo diante do ‘badalado mundo globalizado’ ” (SIMÃO, 2009, p.1). Sua concepção da ordem internacional recomendava uma “renovação de credenciais”¹¹ brasileiras no cenário internacional. Para que o Brasil pudesse realizar seu potencial de grande nação seria necessário que se inserisse na ordem internacional, ao invés de contestá-la.

O sucesso obtido pela estabilização financeira que FHC conduziu como Ministro da Fazenda guindou-o à Presidência da República. Em seu exercício, dotado de forte ascendência pessoal e intelectual sobre seus assessores mais diretos e diletos e de um estilo centralizador, desenvolveu um tipo de diplomacia – diplomacia presidencial – em que as ações presidenciais relativas ao esforço diplomático transcendem a mera participação em pronunciamentos, foros e reuniões internacionais para ser o próprio Presidente o formulador da política externa. Para Sérgio Danese, diplomacia presidencial implica na “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo” (DANESE, 2009, p 51, apud LIMA, 2013, p. 2).

Verifica-se, assim, que o agente primário de mudança, *concepção*

11 Termo empregado por Gelson Fonseca Jr. embora a renovação de credenciais fosse uma orientação já presente no Governo Sarney, as inquietudes da política interna, ao demandarem a plena atenção dos governantes, até a assunção de FHC, não possibilitaram que se dedicassem de fato à sua implementação.

dos líderes, à semelhança dos demais, sem exceções, levava ao processo decisório formulador da política externa, durante a década de 1990, a intenção de aderir aos ditames da nova ordem internacional.

Conclui-se, portanto, tendo em vista que nenhum agente primário de mudança sugeria o contrário, que a adoção do paradigma neoliberal era a alternativa que as circunstâncias da época apontavam.

Cabe, agora, analisar o processo decisório que mediou a ação desses agentes primários de mudança, pois dessa mediação resultou a gradação da magnitude das alterações na política externa brasileira.

Como indicou-se acima, a década de 1990 caracterizou-se pelo processo decisório do *líder predominante* como *unidade de última instância decisória*. Nesse caso, dois fatores desempenham papel relevante na formulação da política externa: a sensibilidade do líder para captar as ocorrências do contexto e a visão do líder sobre como seu governo deve agir no cenário internacional (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987).

Se o líder tem uma visão bem definida do mundo e a utiliza como filtro para selecionar e interpretar as informações recebidas, provavelmente, recorrerá às que corroborem suas concepções quando decidir sobre política externa. Em consequência, ele será relativamente insensível a dados e aconselhamentos que não respaldem seu pensamento. Tais líderes tendem a escolher assessores que comunguem com suas ideias e sejam delas entusiastas. Por outro lado, se o líder não possuir uma visão do mundo bem definida, tenderá a ser sensível à opinião alheia e às informações recebidas (HERMANN; HERMANN; HAGAN, 1987).

Talvez, caiba aqui uma pequena digressão.

Nos estudos sobre planejamento militar, tomada de decisões e acompanhamento da ação planejada há um, denominado “Teoria da Guerra do Rubicão” (“The Rubicon Theory of War”), que demonstra que o líder, durante o processo decisório que antecede a tomada de sua decisão, está com a mente aberta para analisar, racionalmente, todos os fatores intervenientes. No entanto, após decidir, tende a afastar ou a desvalorizar os indícios que dão mostras dos equívocos e vulnerabilidades da decisão adotada e a sobrevalorizar aqueles que a respaldam. Os líderes apresentariam, então, significativa diferença em sua capacidade de avaliação e julgamento dos fatores intervenientes, dependendo da fase do processo decisório em que se encontram, se antes da decisão, ou se durante o controle da ação planejada. “O simples ato de decidir por uma linha de ação altera a capacidade de julgamento e avaliação do líder

sobre as possibilidades de seu sucesso” (JONHSON; TIERNEY, 2011, p. 7. Tradução nossa). Seria o que Hermann classificou como insensibilidade do *líder predominante* ao ambiente externo.

Embora Collor tenha iniciado o processo de mudança de paradigma, “o ideário liberal venceu... Essa é uma observação que faço da perspectiva de um país que optou por uma plataforma liberal.” (CERVO, 2002, p. 11), os problemas internos que teve de enfrentar impediram-no de dar continuidade ao seu projeto. A cassação de seu mandato em 1992 e o hiato do governo Itamar Franco, contrário ao modelo que se pretendia implantar, geraram indefinição e instabilidade de pensamento e de estratégia externa (CERVO; BUENO, 2002). “Ante a instabilidade do Itamaraty na primeira metade da década, acabou por prevalecer o pensamento de Fernando Henrique Cardoso, que fora ministro das Relações Exteriores, entre outubro de 1992 e maio de 1993, e que contou depois por seis anos com Lampreia, seu fiel intérprete” (CERVO; BUENO, 2002, p. 456).

Portanto, é sobre a atuação de Fernando Henrique Cardoso como líder do processo decisório que se concentrará a presente análise.

Sem desejar entrar no mérito de uma análise do perfil psicológico de FHC, pode-se enquadrá-lo no tipo de líder com pouca sensibilidade às opiniões, alterações e informações oriundas do contexto externo. Sociólogo, intelectual, professor universitário, teórico da Teoria da Dependência, ao assumir o Ministério das Relações Exteriores, em 1992, tinha perfeitamente consolidada sua visão de como o Brasil deveria, doravante, conduzir sua política externa. “Em formulação desde 1992, o processo de renovação do paradigma da política externa passou a ser tratado de *modo sistemático*, sendo incorporado à política de Estado (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 35. grifo nosso).

Ora, se um líder tem uma visão bem definida do mundo, “não se trata de uma leviandade mental, mas de uma *convicção profundamente arraigada* na mentalidade de dirigentes brasileiros” (CERVO, 2002, p. 8. Grifo nosso), tende a ser insensível às alterações do meio ambiente. Daí a condução sistemática do processo de renovação do paradigma neoliberal, ainda que indícios externos já dessem mostra, no mínimo, da necessidade de se avaliar a magnitude da transformação pretendida. A crise do México, um dos primeiros países latino-americanos a abraçar o credo liberal (e, então, frequentemente, festejado no Brasil como modelo de governança) deu-se em 1994, quando FHC sequer havia assumido o governo; a dos

incensados “tigres asiáticos”, em 1997; e a da Rússia em 1998.

De modo que a adoção plena dos preceitos neoliberais¹² teria resultado da insensibilidade do *líder predominante da unidade de última instância decisória* às alterações do ambiente externo¹³ o que lhe impediu de graduar a magnitude da alteração na política externa brasileira.

Embora o credo liberal globalizado logo tenha dado mostras de sua incapacidade para resolver os grandes problemas sociais que atormentavam os países em desenvolvimento, os sinais dessa incapacidade não foram corretamente interpretados no Brasil (assim como na maioria dos países que adotaram os cânones do neoliberalismo).

Os países latino-americanos viviam um ciclo sem-fim de desenvolvimento e estagnação e ao fim da década [1990] tinham experimentado taxas de crescimento significativamente menores que suas médias históricas. A maioria dos antigos estados socialistas terminaram a década com níveis de renda per capita menores de que quando ela se iniciou – e mesmo nos raros sucessos como a Polônia, os índices de pobreza permaneciam mais altos que sob o comunismo. Economias asiáticas como a Coreia do Sul, Tailândia e Malásia que tinham sido anteriormente apontadas como “milagres” receberam um golpe humilhante com a crise financeira de 1997 (DANI RODRIK, 2007, p. 237. Tradução nossa).

Por outro lado, estados como a China, por exemplo, que procuraram integrar-se à globalização sem, contudo, entregar-se inteiramente ao credo liberal, conseguiram desenvolver-se, passando ao largo das intempéries econômico-financeiras que assolaram a década. Observa-se nesses países um cuidado do Estado em graduar a magnitude da adoção do paradigma

12 Lampreia considera que houve uma “convergência crítica” em relação aos cânones neoliberais. “Convergência porque as transformações ocorridas no Brasil nos aproximaram, por decisão própria, desse curso central da história mundial, em uma era na qual a democracia política e a liberdade econômica são as referências fundamentais.” (LAMPREIA, 2001, apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 36)

13 Ambiente externo refere-se ao universo externo ao processo decisório e, não, exclusivamente, ao contexto internacional. Portanto, ainda que questões de cunho internacional possam ter maior repercussão, questões internas, inclusive, estruturais, também, deveriam ser consideradas pelo decisor. “Na busca de um balanço, de uma análise custo/benefício, sempre difícil, podemos sugerir que os ganhos da ‘autonomia pela integração’, decorrentes da adesão ao *mainstream* internacional, superariam os custos derivados da ‘autonomia pela distância’ se o país **estivesse internamente preparado para colher os frutos da mudança** (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 57. Grifo nosso)

neoliberal, preservando razoável grau de autonomia em suas ações externas.

Ao findar da década, as assimetrias da globalização não puderam mais passar despercebidas:

“Uma das facetas da administração Clinton, que coincidiu com os seis anos do mandato de FHC, de 1995 a 2000, pareceu ser a de construção de regras e instituições multilaterais, ainda que em meio a negociações extremamente duras, nas quais os Estados Unidos não abdicaram em nenhum momento da unilateralidade de sua legislação. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 56. Grifo nosso)

Como indica CERVO (2002), a convicção de que o comércio internacional alcançaria um modelo kantiano de regras transparentes e democráticas e distribuição equitativa de benefícios entre países ricos e pobres desvaneceu-se em 2000, ante o malogro da chamada rodada do milênio da OMC em Seattle.

E se, mesmo com tal malogro, alguma ilusão idealista (seja de viés kantiano, ou grociano), ainda restava entre os formuladores da política externa brasileira, o derreter do aço fez a todos lembrar, e de forma brutal, que os tempos do realismo estavam de volta.

AS TORRES GÊMEAS

Havia algo de errado na rota daqueles aviões naquela manhã...

Quando a poeira baixou, os atônitos nova-iorquinos, quais zumbis, perguntavam-se pelo que acontecera. Nunca dantes o território continental dos Estados Unidos fora atacado. Se as perdas de Pearl Harbor eram, até então, um número significativo, pareceram menores diante da contagem dos mortos daquele ataque.

A perplexidade, todavia, durou pouco. Logo, sete toneladas do aço retorcido das Torres Gêmeas foram fundidas para moldar a seção da proa de um navio anfíbio em construção, batizado de USS New York, capaz de transportar 850 marines, equipados e aprestados, para desembarcar onde for necessário. Quem haveria de encontrar prova mais cabal de que o “big stick” voltaria com força à cena internacional?

Naquela mesma manhã, FHC telefonou para Bush, a fim de prestar-lhe solidariedade. Por intermédio de seu Chanceler, Celso Lafer,

invocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) diante da gravidade do ataque a um de seus membros. Foi além; colocou as FFAA brasileiras, dependendo das circunstâncias, à disposição para um eventual conflito militar.

Três dias depois, declarou [Celso Lafer] que o Brasil poderia participar da guerra, se viesse a ocorrer, apoiando uma ação militar dos Estados Unidos, desde que o grupo terrorista que atacou as torres do World Trade Center e o Pentágono fossem identificados (BANDEIRA, 2005).

Postura surpreendente para um governo que deprimiu o papel das Forças Armadas ao desqualificá-las como meio de ação da política externa em favor da persuasão (CERVO, 2002), que se caracterizava pela busca da moderação construtiva, da redução dos conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O ataque às Torres Gêmeas ensejou, pela primeira vez em sua existência, que os países membros da OTAN recorressem ao famoso Art. 5º do Tratado de Washington¹⁴ - um ataque a um membro é um ataque a todos - para justificar uma ação militar.

Surpreenderam-se, contudo, todos com a atitude dos EUA de desconsiderar, naquele momento, qualquer apoio, inclusive da OTAN, para atuar, unilateralmente, sem peias de qualquer ordem, na invasão do Afeganistão, menos de um mês depois.¹⁵ Como declarou o Secretário de Estado dos EUA, Donald Rumsfeld, ao General Clark: "Nós nunca mais deixaremos alguém nos dizer quem podemos, ou não, bombardear."¹⁶ (Conversa pessoal do General Wesley Clark com Sarwar Kashmeri, em setembro de 2003, apud KASHMERI, 2011, posição 1990/5376. Tradução nossa).

Novo agente primário de mudança de impacto, igualmente, dramático surgira: o choque externo representado pelo ataque às Torres Gêmeas. A Guerra ao Terror fez desvanecer, mesmo entre os mais otimistas, ou ingênuos, qualquer visão kantiana de uma nova governança global, de uma era de paz e prosperidade. Nesse mesmo ano de 2001, outros agentes, de menor magnitude, mas igualmente relevantes, como a

14 Tratado de Washington de 1949 que criou a OTAN

15 A invasão do Afeganistão deu-se em 7 de outubro de 2001

16 Os bombardeios da OTAN no Kosovo eram decididos por consenso entre os países participantes daquela operação.

crise da Argentina influenciaram, sobremaneira, o processo decisório de formulação da política externa brasileira e o processo de implantação do paradigma neoliberal perdeu sustentação.

Essa é, contudo, outra história cuja análise foge ao escopo deste artigo.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Ao se analisar a política externa da década de 1990 sob o prisma do modelo de Hermann, verifica-se que no início da década todos os quatro *agentes primários de mudança* convergiram, sem exceção, em seu intento de alterar a política externa brasileira, abandonando o modelo desenvolvimentista para adotar os cânones do neoliberalismo.

Agentes primários de mudança, contudo, apenas estimulam o processo decisório. A magnitude das alterações a serem introduzidas na política externa resulta do competente processo decisório que media a atuação dos agentes de mudança.

Portanto, se a avaliação dos *agentes primários de mudança* indicava, na época, a inevitabilidade da adoção do paradigma neoliberal, foi o processo decisório de formulação da política externa brasileira que definiu sua magnitude, optando pela incorporação plena dos cânones desse modelo, ao invés da adoção seletiva daquilo que o neoliberalismo apresentava de conveniente para os interesses brasileiros.

Obviamente, o modelo do processo decisório, então, vigente, em que um líder como FHC predominava, incontestemente, na *unidade de última instância decisória* muito contribuiu para a significativa magnitude da reorientação da política externa, e dificultou, se não impediu, que o acompanhamento da implantação do paradigma (o processo decisório é contínuo, não se encerra na tomada de decisão) ensejasse, tendo em vista os sinais vindos do ambiente externo, uma atenuação de sua intensidade.

Assim, pode-se concluir que a adoção do paradigma neoliberal no início da década de 1990 era inevitável, tal a pressão dos *agentes primários de mudança*. Contudo, considerando que esse paradigma, já, em 1994, (crise do México) dava mostras da inconveniência de sua aplicação plena, a magnitude de sua adoção no Brasil decorreu de distorções do processo decisório formulador da política externa em virtude, provavelmente, da insensibilidade do *líder predominante* aos indícios do ambiente externo.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Little Brown, 1971.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política Exterior do Brasil: de FHC a Lula. *Revista Espaço Acadêmico*, Paraná, v. 5, n. 49, jun. 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira Batista. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: SOBRINHO, Barbosa Lima et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRZEZINSKI, Zbigniew. An Agenda For NATO: Toward a Global Security Web. *Foreign Affairs*, New York, v. 88, n. 5, p. 2-20, Sep./Oct. 2009.

BURGES, Sean W. *Brazilian foreign policy after the cold war*. Gainesville: The University Press of Florida, 2009.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jun. 2002.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius Silva dos. Política Externa Brasileira e discurso: as gestões Lula da Silva numa análise duplo-espelhada. *Observador On-line*, OPSA, v. 8, n. 2, p. 2-22, 2013.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 2006. Disponível em: <<http://www.social-sciences-and-humanities.com/PDF/The-End-of-History-and-the-Last-Man-.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

HERMANN, Charles F.; HERMANN, Margaret; HAGAN, Joe D. How decisions units shape foreign policy behavior. In: HERMANN, Charles F.; KEGLEY JR., Charles W.; ROSENAU, James N. *New directions in the study of foreign policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987.

JOHNSON, Dominic D. P.; TIERNEY Dominic. The Rubicon Theory of War. How the Path to Conflict Reaches the Point of no Return. *International Security*, v. 36, n. 1, p. 7-40, 2011.

KASHMERI, Sarwar A. NATO 2.0. *Reboot or Delete?*. Virgínia, Potomac Books. 2011. Livro digital.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. *Plataforma Democrática*, n. 3, jul. 2010. Working Paper.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logico of the two level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: globalization, institutions and economic growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de uma campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A diplomacia presidencial e o processo de inserção internacional do Brasil: um estudo da Política Externa do governo de Fernando Henrique Cardoso. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. FORTALEZA, 25., 2009, Fortaleza. *Anais ...* Fortaleza: ANPUH, 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política Externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

Recebido em: 10/05/2014

Aceito em: 16/12/2014

O BRICS E AS MUDANÇAS NA ORDEM INTERNACIONAL

Williams Gonçalves^{1 2}

RESUMO

O artigo apresenta reflexões a respeito das mudanças na estrutura do sistema internacional no séc XXI. Essas análises são alicerçadas nas demandas políticas por mudança na ordem internacional decorrentes da multipolarização, e no grupo BRICS, que assume o lugar de vanguarda entre os países em desenvolvimento. Assim, em um cenário atual inédito, em que a mudança no funcionamento das instituições criadas a seguir à Segunda Guerra Mundial está evoluindo sem ter sido antecedida por um confronto armado, são examinadas as principais questões envolvidas nessa luta política e também como o Brasil e a América do Sul se situam diante dessa disputa.

Palavras-chaves: BRICS, ordem internacional, multipolarização, Brasil, América do Sul

1 Chefe do Departamento de Relações Internacionais e Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ; Rio de Janeiro, RJ. E-mail: williams@uerj.br

2 Doutor em Sociologia pela USP, Colaborador Permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) da Escola de Guerra Naval. Conferencista Especial da Escola Superior de Guerra

BRICS AND THE CHANGES IN THE INTERNATIONAL ORDER

ABSTRACT

This article presents some reflections on the changes in the international system structure in the 21st century. These reflections are based on political demands for changes in the international order, as a result of multi-polarization, and in the BRICS group, which takes the forefront among developing countries. Thus, in a current unprecedented scenario, in which the changes in the functioning of the institutions created after the Second World War are evolving without having been preceded by an armed confrontation, are examined the key issues involved in this political struggle as well as Brazil and South America are placed in the core of this dispute.

Keywords: BRICS, internacional order, multi-polarization, Brazil, South América

INTRODUÇÃO

Este texto tem por finalidade apresentar reflexões a respeito das mudanças por que o sistema internacional tem passado. Duas ideias sustentam essas reflexões. A primeira é que a multipolarização do sistema internacional tem ensejado uma luta política em torno de mudanças na ordem internacional. A segunda ideia é que o grupo BRICS assume o lugar de vanguarda dos países em desenvolvimento, principais interessados em alterar a ordem internacional criada pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. A partir dessas duas ideias são examinadas as principais questões envolvidas nessa luta política e também como o Brasil e a América do Sul se situam diante dessa disputa.

O SISTEMA INTERNACIONAL DE PODER

A estrutura do sistema internacional de poder está em processo de mudança. Caminha-se a passos largos no sentido da estruturação de um sistema de características multipolar. *Pari passu* verifica-se processo

de mudança na ordem internacional, cujo aspecto mais relevante é o fortalecimento do multilateralismo. Estudiosos e formuladores de política do Ocidente hegemônico, sem conseguir disfarçar o sentimento de desconforto, admitem o caráter inelutável dessas mudanças que estão ocorrendo. Perterson, Tocci e Alcaro³ ao exprimirem tal percepção e tal sentimento afirmam que o grande desafio que pesa sobre instituições e intelectuais do mundo desenvolvido é o de criar respostas teóricas e políticas para os desafios lançados por esse novo mundo em estruturação, para evitar que o Ocidente seja reduzido à irrelevância econômica, política e cultural.

A urgência de os intelectuais ocidentais encontrarem respostas teóricas e políticas compatíveis justifica-se pelo fato de a multipolarização que se vai estruturando neste século XXI apresentar atributos muito diferentes da multipolaridade do século XIX. O conhecimento da lógica da multipolaridade do passado não bastará, portanto, para instruir os governantes sobre a atualidade e o futuro da política internacional. Se existem elementos comuns em todos os sistemas internacionais de estrutura multipolar, há outros elementos específicos da atualidade que são muito diferentes e que, por isso, exigem reflexão profunda. No passado, as potências que eram levadas em conta nos cálculos estratégicos pertenciam todas ao continente europeu. Isso se traduzia em concentração de poder num espaço restrito e também em compartilhamento de código cultural comum. A partir da Europa as grandes potências de então exerceram influência e dominação e impuseram sobre os outros povos dos demais continentes seus códigos culturais. Essa ocidentalização do restante do mundo ganhou ainda mais consistência e intensidade com a emergência dos Estados Unidos como grande potência no final daquele século.

A multipolarização do sistema internacional do século XXI exhibe duas características fundamentais, que diferenciam o presente sistema internacional daquele do século XIX. A primeira dessas diferenças é que as potências emergentes são países em desenvolvimento. Enquanto no passado os polos de poder apresentavam desníveis não muito acentuados entre si, no presente os polos de poder apresentam desníveis bastante significativos. Os desníveis que diferenciam as potências dominantes das potências emergentes se revelam no monopólio da inovação tecnológica

3 PERTERSON, John; TOCCI, Nathalie; ALCARO, Riccardo. Multipolarity and Transatlantic Relations: Multilateralism and Leadership in a New International Order. Disponível em: www.transworld-fp7.eu WorkingPaper, Setembro 2012.

e na capacidade militar. As diferenças entre a multipolaridade do século XIX e a multipolaridade do século XXI são muito importantes, porque influem diretamente no comportamento das potências em relação à ordem internacional. Aos Estados desenvolvidos interessa manter a ordem internacional que construíram após a Segunda Guerra Mundial, e que lhes garantiu a preponderância sobre os demais Estados. Aos Estados em desenvolvimento que emergem interessa alterar a ordem internacional, com vistas a facilitar seu próprio processo de desenvolvimento. A segunda importante diferença é que os Estados que emergem estão situados na Ásia, na América Latina e na África. A condição de não europeus garante a representatividade da diversidade étnico-cultural mundial do novo sistema internacional. A ideia da superioridade racial do homem branco funcionou como poderoso instrumento de dominação, ao passo que a emergência de Estados formados por povos asiáticos, latino-americanos e africanos significa contribuir decisivamente para a supressão da ideia de superioridade racial.

A ORDEM INTERNACIONAL

Formada pelas instituições e pelas normas que regem o comportamento das unidades que integram o sistema internacional, a ordem internacional é fundamental para as relações internacionais. É ela que proporciona estabilidade e previsibilidade às relações entre os atores internacionais. A ordem emana diretamente da distribuição do poder entre os Estados. Constitui a expressão dos valores e dos objetivos daqueles Estados que concentram maior poder em suas mãos. Por isso, pode-se dizer que a cada sistema internacional corresponde determinada ordem internacional. Cada Estado que atinge o topo da hierarquia do sistema procura alterar a ordem, com vistas não apenas a impor seus valores, mas também a criar mecanismos que impeçam que os demais Estados possam beneficiar-se da ordem para alcançar a parte superior da hierarquia. Para assegurar estabilidade ao sistema, essa ordem deve também propiciar alguns benefícios e segurança aos Estados de menor poder relativo, de modo a perceberem que o custo da contestação é superior aos proveitos obtidos pela acomodação à ordem estabelecida pelas grandes potências. Historicamente, as mudanças da ordem tem se processado após as guerras, que funcionam como instrumentos mediante os quais as potências contestatárias impõem às potências até então dominantes seus valores e

suas normas. Igualmente poderia ser dito que as guerras acontecem devido à resistência das potências dominantes em aceitar mudanças na ordem internacional que lhes garantia a confortável posição até então desfrutada no alto da hierarquia do sistema internacional.

O atual processo de discussão sobre a mudança no funcionamento das instituições criadas a seguir à Segunda Guerra Mundial pelos Estados Unidos e seus principais aliados é, praticamente, inédito, uma vez que está evoluindo sem ter sido antecedido por um confronto armado entre defensores e desafiadores da ordem internacional. Esse ineditismo se deve, em grande medida, aos novos temas introduzidos na agenda internacional no início dos anos 1990, tão logo se encerrou a Guerra Fria. Com o fim da tensão Leste-Oeste e a elevação de temas como abertura dos mercados, defesa do meio-ambiente, defesa dos direitos humanos, combate aos crimes transnacionais, combate ao narcotráfico, combate ao terrorismo internacional à categoria de problemas internacionais prioritários, avultou a importância de grandes países da periferia que, embora não possam ser considerados grandes potências pelas suas capacidades militares, são interlocutores imprescindíveis em qualquer negociação séria sobre esses problemas. Portanto, se, de um lado, a globalização abriu as portas para a livre circulação do capital financeiro e facultou total mobilidade às corporações multinacionais; de outro lado, a globalização gerou as condições necessárias para que os grandes países periféricos, detentores de grandes mercados, possuidores de grande biodiversidade, grandes produtores de alimentos e detentores de grandes recursos energéticos, se alçassem ao estatuto de potências emergentes e interlocutores necessários nos fóruns internacionais.

OS RECENTES DESDOBRAMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL

Com o fim da Guerra Fria tudo indicava que o mundo havia ingressado em uma época de sistema internacional homogêneo. A esclarecida liderança norte-americana proporcionaria o fortalecimento dos organismos internacionais vinculados à ONU, e os valores difundidos pelo mundo ocidental prevaleceriam em toda parte. O Presidente George Bush anunciou logo a seguir à dissolução do Estado Soviético a criação de uma nova ordem internacional. E o Presidente Bill Clinton, por sua vez, anunciou que essa nova ordem seria a do mundo globalizado. Prevalência

das instituições democráticas, defesa do meio ambiente, defesa dos direitos humanos, combate ao racismo, combate ao crime organizado, desarmamento e outras tantas medidas dessa natureza caracterizariam esse novo mundo globalizado.

A resposta dada pelo Presidente George Bush ao desafio lançado pelos terroristas que atacaram os norte-americanos em seu território deitou abaixo, entretanto, essa ideologia da globalização. Desprezando o diálogo com os aliados, Bush abandonou a política iniciada por Clinton trocando-a pela política de luta contra o terrorismo internacional. Em virtude da própria inconsistência conceitual da “luta contra o terrorismo”, os Estados Unidos foram perdendo apoio em toda parte. A invasão militar do Iraque ao “arrepio” da ONU representou um divisor de águas. O Governo Bush fez aumentar o sentimento anti-norteamericano em toda parte, ao mesmo tempo em que as despesas com as guerras desorganizaram a economia do país. Os líderes políticos que o apoiaram também logo caíram em descrédito. A crise do capitalismo neoliberal, do capitalismo sem regras para proteger a sociedade da especulação do capital, que irrompeu com toda violência em 2008 e logo se alastrou pelos países da Europa, marcou o fracasso da política unilateralista dos Estados Unidos.

A crise econômica interna e a crise externa provocada por uma política externa completamente equivocada determinaram indiscutível descenso dos Estados Unidos no sistema internacional. Descenso que o Presidente Barack Obama tem tentado reverter ao longo de seus dois mandatos, sem obter grande sucesso. As promessas que fez aos aliados de lutar para pacificar o mundo não foram cumpridas. Além de manter as mesmas práticas autoritárias dos presidentes anteriores, surpreendeu esses mesmos aliados com a divulgação de episódios de espionagem. Internamente, são muito duras as críticas que a oposição republicana, e até mesmo alguns democratas, têm feito à sua política externa. Não conseguiu recuperar a posição de liderança incontestável dos Estados Unidos, quer pelo consenso quer pela via do unilateralismo. A não intervenção militar na Síria e no Irã tem irritado não apenas os próprios norte-americanos, como também aliados como Israel. Charles Krauthammer, por exemplo, define a política externa de Obama como aquela “da recusa em aceitar a realidade”⁴. Para Krauthammer, a realidade é que a política externa se faz

4 KRAUTHAMMER, Charles. Obama’s foreign policy of denial. New York, The Washington Post, 01/05/2014.

com armas. Por isso, o pecado de Obama foi não ter armado a Ucrânia. Se Obama houvesse armado a Ucrânia, Putin teria pensado duas vezes antes de defender os supostos interesses nacionais da Rússia.

Simultaneamente ao descenso econômico dos Estados Unidos houve a ascensão dos grandes países da periferia, dentre os quais a China ocupa lugar de grande destaque. A decisão do governo chinês de participar integralmente do processo de globalização econômica teve grande impacto no mercado internacional. O peso da economia chinesa se faz sentir tanto quando importa quanto quando exporta. Os elevados investimentos na ampliação da infraestrutura do país determinaram a importação de colossais quantidades de matérias-primas. Com isso, a China dinamizou a economia de grande número de países periféricos. Algumas dessas economias tiveram a oportunidade de crescer a índices nunca experimentados. Isso aconteceu em alguns países africanos. Ao mesmo tempo, a intensa urbanização aumentou a demanda da China por alimentos, o que também beneficiou países periféricos produtores de alimentos. O Brasil foi um desses países cuja economia foi impulsionada tanto com as compras chinesas de minerais como de alimentos como a soja.

Essa combinação de corrosão do poder norte-americano pela crise econômica e pela insegurança política de seu líder com a ascensão da China beneficiando a periferia inaugurou nova etapa na evolução do sistema internacional de poder. Permitiu a emergência de grandes países da periferia que, apesar de suas características distintas, já havia muito lutavam por uma nova ordem internacional. O protagonismo alcançado por esses países nas negociações multilaterais, em virtude da importância que obtiveram em face da agenda política internacional globalizada, resultou na multipolarização do sistema internacional.

Nesse sentido, o caso do Brasil é emblemático dessa nova etapa das relações internacionais. País com instituições democráticas estabilizadas, em virtude de suas características, o Brasil tem assento obrigatório nas principais discussões relativas a problemas de alcance internacional. Grande produtor de alimentos, possuidor de parte considerável da biodiversidade do planeta, possuidor de grandes reservas de água doce, possuidor de abundantes recursos energéticos variados e mercado importante para os grandes investidores internacionais; o país é, enfim, um dos interlocutores necessários nos fóruns internacionais, ao lado de outros com características semelhantes.

BRICS: ANTECEDENTES, FORMAÇÃO E ATUAÇÃO

A formação do BRICS em 2006⁵ é, contudo, a maior expressão política dessa nova etapa. A literatura em geral, especialmente a midiática, atribui a formação do grupamento ao trabalho do economista Jim O'Neill, publicado em novembro de 2001, intitulado *Building Better Global Economic*. Nesse estudo, o economista-chefe da empresa Goldman Sachs previa que, em função da contínua elevação de seus PIBs, num prazo de dez anos, as economias de Brasil, Rússia, Índia e China alcançariam o mesmo patamar das economias do Grupo dos 7 países mais desenvolvidos (G7) e isso, inevitavelmente, exigiria mudanças na ordem econômica internacional para acomodar os interesses e as perspectivas dessas quatro novas grandes economias⁶. Não deve haver a menor dúvida que o crescimento econômico simultâneo e a conseqüente importância que passaram a ter no âmbito da economia mundial ofereceram condições para a aproximação política desses países. Apesar disso, os estudiosos da evolução do sistema internacional já há muito previam que, em algum momento, esses países se aproximariam para atuar em conjunto. Essa previsão apoiava-se no fato de esses países apresentarem características muito parecidas – grandes dimensões territoriais, população numerosa, desigualdades regionais e sociais – e terem de se mover numa ordem internacional organizada para beneficiar os países mais desenvolvidos para travarem a mesma luta pelo desenvolvimento.

As promissoras condições econômicas criaram a conjuntura que favoreceu o diálogo e o entendimento entre os líderes de Brasil, Rússia, Índia e China. Mas o que uniu Luís Inácio Lula da Silva, Dmitri Medvedev, Manmohan Singh e Hu Jintao, ao formalizarem o grupamento na Reunião de Cúpula de Ecatimburgo, em 2009, foi o objetivo político de reformar a ordem construída ao fim da Segunda Guerra Mundial, cujos pilares econômicos são aqueles formados pelas instituições de Bretton Woods e o pilar político é o Conselho de Segurança da ONU. O BRICS, ampliado em 2011 com o ingresso da África do Sul, não se propõe a ser, vale enfatizar, um bloco econômico ou qualquer outra espécie de programa de integração econômica. O BRICS é, isto sim, um acordo político, cujo objetivo é somar

5 O BRIC (Brasil, Rússia, China e Índia) começou a existir em 2006 como articulação diplomática e alcançou o status de articulação de chefes de Estado em 2009, em Ecatimburgo (Rússia); em 2011, com a adesão da África do Sul, o grupo tornou-se conhecido como BRICS.

6 JIM O'NEILL. *Building Better Global Economic*. Disponível em: www.content.gs.com/japan/ideas/brics/building-better-pdf.pdf

esforços no sentido de promover mudanças nas instituições e nas normas que regulam as relações internacionais. Apesar de a diplomacia dos países que formam o BRICS virem investindo cada vez com mais intensidade na “institucionalização horizontal”⁷ do agrupamento, especialmente nas áreas de segurança alimentar, agricultura e energia, a razão de ser do agrupamento é a luta para promover mudanças na ordem internacional. O objetivo do BRICS não é, portanto, restrito à economia, embora não exista nenhuma razão para os governos desprezarem possibilidades de maior cooperação em todos os níveis.

A ideia de usar a projeção econômica internacional recém-adquirida para reformar a ordem internacional somente tornou-se possível, fundamentalmente, em virtude da visão convergente que os líderes desses Estados emergentes têm alimentado acerca das falhas e injustiças para com os países menos desenvolvidos apresentadas pela ordem internacional construída pelos Estados Unidos e seus aliados. A posição do BRICS em relação à ordem internacional é, por assim dizer, histórica.

Desde o início da década de 1960, quando assumiu nova inserção internacional substituindo a condição e a perspectiva internacional de país de economia primário-exportadora pela condição e perspectiva internacional de país de economia industrializada em desenvolvimento, o Brasil passou a acompanhar sua diplomacia manifestando posições nos fóruns internacionais em defesa das causas do mundo em desenvolvimento. Mesmo quando, durante a Guerra Fria, a orientação política era a de alinhamento com os Estados Unidos, a diplomacia brasileira agiu em conjunto com os demais países que defendiam os interesses do mundo em desenvolvimento. Em 1964 o Brasil participou da fundação do Grupo dos 77 que institucionalizou a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês). Ao defender os interesses dos países exportadores de bens primários, vítimas do que Raul Prebisch qualificou de deterioração dos termos de troca, a UNCTAD introduziu a problemática do desenvolvimento na ONU. A ONU que havia sido criada para atender às necessidades da segurança coletiva abria assim uma nova dimensão de sua atuação, em atendimento dos interesses dos países em desenvolvimento. Na década de 1970, a diplomacia brasileira voltou a destacar-se na luta pelo que então se denominava “uma nova ordem econômica internacional”, ocasião em que o então Presidente do México,

7 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>

Luis Echeverria, na III Conferência da UNCTAD, em Santiago do Chile, em 1972, propôs “retirar a cooperação econômica do âmbito da boa vontade para instalá-la no âmbito do direito”⁸.

Dos integrantes dos BRICS, a Rússia foi o primeiro Estado a contestar a ordem internacional, fazendo-o da maneira a mais radical e marcando a história do século XX, quando, em outubro de 1917, sob a liderança dos Bolcheviques, rompeu com a ordem capitalista, pretendendo inaugurar uma nova ordem socialista. O Partido Comunista conseguiu criar um Estado poderoso e influente, porém o projeto de criação de uma sociedade justa, equilibrada e democrática foi mal sucedido. Além disso, mesmo havendo criado um bloco comunista a seguir à Segunda Guerra Mundial, os soviéticos nunca conseguiram criar uma ordem internacional paralela à capitalista e, em 1991, o Estado Soviético, que se havia constituído em 1922, entrou em colapso e se fragmentou. Sob a liderança de Boris Yeltsin, a Rússia passou a década de 1990 tentando organizar a conversão de uma economia centralmente planejada para uma economia capitalista, em conformidade com a orientação das instituições financeiras internacionais. Tal transição levou o país ao caos. Somente quando da ascensão de Vladimir Putin, no final de 1999, o país recuperou o ponto de equilíbrio. A partir do início dos anos 2000, sentindo-se pressionada e ao mesmo tempo discriminada pelo Ocidente, a Rússia reinseriu-se no sistema internacional aproximando-se dos países periféricos que lutam pelo desenvolvimento e por nova ordem internacional.

A Índia passou a integrar o sistema internacional de Estados em 1947, quando conseguiu ver-se livre da dominação colonial inglesa. A partir dessa data, sob a liderança do Primeiro Ministro Jawaharlal Nehru, a Índia participou da organização da Conferência Afro-Asiática de Bandung e da criação do Movimento dos Países Não-Alinhados, na Conferência de Belgrado, em 1961, tornando-se um dos países líderes desse movimento que, em meio à Guerra Fria, lutava pela paz e pelo desenvolvimento, contra o colonialismo e o racismo. Juntamente com a China, os indianos firmaram o *Panch Shila* (cinco princípios da coexistência pacífica), que lançou o primeiro desafio à ordem internacional e inspirou o decálogo de Bandung.

A China foi outro país que passou a contestar a ordem internacional de maneira radical a partir da Revolução de 1949, quando

8 MONCAYO GARCIA, Jaime. Um Nuevo Horizonte para América Latina. Analisis de su Formación y Puesta en Marcha. Caracas, SELA, SP/CL/XI/Di nº3, 1985.

foi proclamada a República Popular, até a data de 1978, quando decidiu realizar grandes reformas e integrar-se ao sistema capitalista internacional. A decisão dos chineses de contestar radicalmente a ordem internacional foi consequência da enorme humilhação pela qual o país passou desde a Guerra do Ópio (1839-1842). Apesar de ser o mais antigo Estado do atual sistema internacional, a China foi submetida aos rigores do sistema colonial pelo conjunto das potências ocidentais, depois de ter assinado o Tratado de Nanquim com a Inglaterra. Com a proclamação da República Popular a China destacou-se como importante liderança na Conferência Afro-Asiática de Bandung, junto com a Índia, a Indonésia e o Egito. Mesmo fora do sistema ONU até 1972, quando substituiu Taiwan naquela organização, a China apresentou a Teoria dos Três Mundos, em 1974, colocando-se sempre ao lado dos países em desenvolvimento.

A África do Sul também é fruto do colonialismo. Inicialmente do colonialismo holandês e, depois, do colonialismo britânico. Havendo se desvinculado da Commonwealth em 1961, a África do Sul conservou até 1994 a legislação do apartheid, que foi instituída em 1948 pela minoria branca do Partido Nacional. Em 1994, com a eleição de Nelson Mandela para a presidência da República, desfaz-se o regime dominado pela minoria branca, que havia contado todo o tempo com o apoio dos países desenvolvidos. Desde o fim do *apartheid*, os governos do país têm procurado colocar em prática aquelas ideias cultivadas por todo o tempo em que a maioria negra foi marginalizada dentro de seu próprio país. Isso tem feito a África do Sul se destacar no plano da cooperação internacional, sendo o idealizador do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS, criado por meio da Declaração de Brasília, em 2003.

Um aspecto muito importante a ser ressaltado nesse processo de mudança da ordem internacional impulsionado pelo BRICS é o de se operar nos marcos do sistema capitalista de produção. O BRICS não pode ser considerado uma força anti-sistêmica. Apesar de existir quem considere o sistema econômico chinês como capitalismo dirigido, ou capitalismo autoritário, incompatível com o ambiente institucional econômico formado pelo capitalismo liberal modelado pelos Estados Unidos e pela Europa, o fato é que tanto a China como os demais países do agrupamento atuam em conformidade com todas as regras ditadas pelo aparato institucional internacional vigente. O ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, e também o da Rússia, em 2012, após os dois países cumprirem todos os quesitos exigidos pela entidade, representou o rompimento do último laço que ainda os mantinha vinculados ao passado

de economia centralmente planejada.

Coerentemente com sua inserção no sistema capitalista de produção, o BRICS não propõe suprimir instituições, mas, tão somente, tornar as instituições existentes mais permeáveis e mais sensíveis às necessidades do mundo em desenvolvimento. Esse, pois, tem sido o sentido de sua atuação dentro do G-20, que tem se dedicado à reestruturação do FMI, bem como o sentido de seu projeto para criar um banco com características do Banco Mundial, porém voltado para favorecer os projetos desenvolvimento dos países da periferia do sistema.

Como observam Ingram e Poon⁹, a ideia de mudança da linha de ação dessas instituições já há muito vem sendo cobrada pelos países do Sul, outrora conhecidos como do Terceiro Mundo. Entretanto, a atual reivindicação de mudança apresenta significativa diferença em relação à reivindicação que era feita no passado. A ideia de uma ação concertada por amplo número de atores estatais movidos pela razão político-ideológica deu lugar à ideia de uma ação reformadora pragmática liderada por limitado número de atores estatais fortemente identificados com a causa dos países do Sul. O Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 15 trilhões do BRICS, correspondente a 21% do PIB mundial em valores nominais e a 27% do PIB mundial em termos de paridade de poder de compra, mais o fato de os cinco integrantes ocuparem 26% da área terrestre do planeta, reunindo 42% da população mundial e 45% da força de trabalho global são fatores a conferir legitimidade a essa ação reformadora¹⁰.

Em virtude do caráter homogêneo do sistema internacional, as mudanças na ordem internacional preconizadas pelo BRICS se realizam em decorrência da alteração da correlação de forças nas relações entre as potências, e não devido a uma ruptura do sistema. Elas têm se dado de acordo com o maior peso relativo alcançado por suas respectivas economias no contexto internacional e, também, pela importância de cada um dos países do grupo nos diferentes fóruns internacionais, onde são negociadas e tomadas decisões sobre as questões globais. Temas globais como energia, meio-ambiente e alimentos, por exemplo, fazem desses países, independentemente de sua condição de em desenvolvimento,

9 INGRAM, Joseph; POON, Daniel. BRICS: A New International Economic Order. www.nsi-ins.ca/newsroom/brics-a-new-international-order/

10 Dados de 2012, coligidos pelo FMI e publicados pela Agência Brasil: GIRALDI, Renata. Dilma chega a Durban, na África do Sul, para a cúpula do BRICS. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-26/dilma-chega-a-durban-na-Africa-do-sul-para-a-cupula-do-brics>

interlocutores válidos em qualquer negociação que se queira consequente.

A finalidade de enfatizar o caráter homogêneo do sistema internacional é chamar a atenção para o fato de esse sistema não apresentar semelhanças com o sistema bipolar do passado recente, não obstante as diferenças de objetivos entre a política dos Estados Unidos e a política do BRICS, ou mesmo as diferenças que separam os Estados Unidos da China. A ideia de que há semelhanças deve ser afastada, uma vez que o atual sistema tem traços muito particulares. Seu caráter global e o peso relativo dos países periféricos sequer permitem comparações com o sistema multipolar europeu do século XIX. Ademais, é conveniente ressaltar que a multipolaridade não é sinônimo de simetria de poder entre os que formam o círculo mais restrito onde são negociadas as questões centrais relativas à convivência entre os atores internacionais. Multipolaridade implica sim em mais negociações e maiores possibilidades de aliança e aproximação daqueles aos quais tais questões afetam em maior ou menor medida os interesses nacionais. Sendo assim, a tese segundo a qual a China constitui grande ameaça ao mundo ocidental em virtude de sua suposta vontade de ocupar o lugar dos Estados Unidos como única potência hegemônica, o que justificaria uma política norte-americana especialmente mais agressiva para com a potência asiática, não se sustenta. Na análise de Lawrence e MacDonald, as relações entre Estados Unidos e China são por demais complexas¹¹. Como ambos os estudiosos concluem essas relações não podem ser classificadas de inimizade, nem tampouco de aliança, pois se, de um lado, as necessidades de petróleo da economia levam os chineses a disputar influência sobre áreas que os norte-americanos consideram importantes para si, de outro lado, os vínculos econômicos que ambas as economias estabeleceram entre elas faz com que haja uma preocupação mútua quanto à estabilidade de cada uma reciprocamente.

Ainda que a homogeneidade do sistema favoreça a limitação da violência¹², mudanças na ordem internacional não se fazem sem boa dose de violência. É normal e previsível que aqueles Estados cujos interesses foram decisivos na criação da ordem internacional e dela têm extraído grandes benefícios mostrem-se resistentes à ideia de mudança. A mudança é decorrente de um processo de negociação permanente em que

11 LAWRENCE, Susan V.; MACDONALD, David. U.S.-China Relations: Policy Issues. CRS Report for Congress. Washington, Congressional Research Service, August 2, 2012. Disponível em: www.fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf

12 Sobre a homogeneidade do sistema internacional, vide: ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, UNB, 1979. p. 126

os diretamente interessados são constantemente testados pelos demais, para saber até onde se estendem os limites de tolerância e a capacidade de assimilação de novas situações.

Outro importante aspecto a ser considerado no atual processo de transição é que a alteração na correlação de forças econômicas não tem correspondência no campo militar, o que facilita a exacerbação da atitude negativa da parte dos Estados Unidos e seus aliados da OTAN em face das mudanças que se vão acumulando.

O aumento do peso econômico do BRICS e sua significativa influência internacional deram-se numa conjuntura de séria crise nos Estados Unidos e na Europa. Na Europa a crise ainda é mais séria do que nos Estados Unidos. Lá, ela está colocando em xeque os fundamentos da União Europeia. Como afirma Kupchan¹³, os efeitos da integração e da globalização sobre a maneira de enfrentar a crise têm provocado tal estado de espírito revoltoso na sociedade, como tem se exprimido em várias oportunidades nas urnas, que não se deve desprezar o risco de uma *renacionalização* do continente, que desmancharia todo o processo integracionista iniciado a seguir à Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, o avanço da extrema-direita e dos “eurocéticos” em geral para o Parlamento Europeu nas últimas eleições é importante sinal dessa tendência¹⁴.

Essa combinação de crise de um lado e prosperidade de outro teve como natural consequência a redução da assimetria que marcava a posição dos desenvolvidos e a posição dos grandes países periféricos. Pois tem sido justamente a redução dessa distância que tem possibilitado o BRICS agir orquestradamente em sentido reformista no interior das instituições internacionais. No campo militar, porém, a desproporção ainda é muito significativa. Ainda que, em decorrência da crise, os investimentos militares dos países da OTAN estejam declinando e os investimentos do BRICS aumentando, a distância que separa os dispositivos militares de um do outro é ainda muito expressiva. Nos últimos dez anos o aumento dos gastos militares do Brasil foi de 56%, colocando o país na posição de 11º no ranking mundial. Mas são a China e a Rússia os países integrantes do BRICS que mais expandem seus investimentos em armamentos. No entanto, apesar de terem feito uma redução de 6% nos gastos no ano de

13 KUPCHAN, Charles A. Getting Ready for a World Transformed. Council on Foreign Relations, November, 2012. www.cfr.org/europerussia/getting-ready-world-transformed/p29392

14 www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/05/1459977-direita-vence-eleicao-e-cresce-dentro-do-parlamento-europeu-shtml

2012, os Estados Unidos continuam absolutos no ranking com gastos 5 vezes superior aos da China, o que representa cerca de US\$682 bilhões. A superioridade dos gastos norte-americanos é de tal monta que permite compensar a redução de 10% dos gastos promovida pelos países europeus da OTAN e garantir a grande vantagem que detém¹⁵.

O amplo poderio militar que os Estados Unidos e seus aliados ainda conservam lhes possibilita impor sua vontade aos Estados da periferia mediante o uso da força, sem passar por qualquer risco de antagonismo frontal. A política de amplificação ou mesmo de fomento de movimentos armados é comumente praticada pelos membros da OTAN naqueles Estados da periferia que ocupam posições estratégicas importantes ou são exportadores de matérias primas e de alimentos ou então detentores de recursos energéticos.

Dentre os componentes do BRICS, apenas China e Rússia têm suficiente capacidade militar para conter a agressividade da OTAN. Em virtude de sua condição de potências nucleares e de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, ambos os Estados tanto vetam resoluções propostas pelos membros da OTAN no Conselho, como também prestam apoio político explícito e fornecem armas aos governos cujos países são atacados por movimentos rebeldes sustentados pela aliança militar. Para sinalizar sua contrariedade para com a intenção da OTAN de intervir militarmente na Síria, a Rússia, em março de 2013, foi um pouco mais longe. Sem qualquer advertência à OTAN, enquanto o Presidente Vladimir Putin participava da reunião de cúpula do BRICS em Durban, África do Sul, as forças armadas do país realizaram jogos de guerra no Mar Negro mobilizando cerca de 7.000 homens. Paralelamente aos exercícios navais, a força Aérea realizou voos de longo curso sobre o território, incluindo bombardeiros estratégicos nucleares. Ao mesmo tempo, a China, de acordo com o mesmo espírito, também realizou em seu litoral sul jogos de guerra, sem se preocupar em fazer qualquer advertência.

A ação militar da OTAN na Líbia, com a finalidade de derrubar o Governo de Muammar al-Qaddafi, e o apoio que tem sido concedido ao movimento rebelde que luta contra o Governo do Presidente Bashar al-Assad, na Síria, constituem parte do esforço que realizam para

15 Dados gerados pelo SIPRI – Stockholm International Peace research Institute e apresentados por Defesanet: CHADE, Jamil. SIPRI – Gastos militares no Brasil aumentaram em 56 por cento em dez anos. Brasília, 15 de abril de 2013. www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10464/SIPRI-gastos-militares-no-brasil-aumentaram-em-56-por-cento-em-dez-anos

manter controle sobre área de seu direto interesse estratégico. Como é usual, tal esforço vem revestido da justificativa de apoiar movimentos em favor da democratização da política local. Nesse caso específico, as portas para se livrar de governos indesejáveis foram abertas pela crise política ocorrida na Tunísia, em dezembro de 2010, quando o povo revoltado com a ditadura de Bem Ali promoveu a Revolução Jasmim, que encerrou seus 23 anos à frente do governo. Logo depois, quando a revolta popular tomou conta do Egito exigindo a saída de Hosni Mubarak da presidência, o aparato midiático passou a designar o levante popular como Primavera Árabe, por meio da qual aqueles povos transformariam, enfim, regimes retrógrados em modernas democracias de tipo ocidental. Graças às modernas mídias sociais via internet os setores mais afinados com os valores ocidentais estariam se impondo politicamente e, assim, afastando a hipótese de formação de governos confessionais islâmicos. Prestigiando governos laicos de orientação liberal, os Estados Unidos e seus aliados poderiam assegurar sua hegemonia, garantindo acesso às matérias-primas e ao petróleo, assentados na legitimidade de regimes democráticos.

Como prova dessa estratégia de manter sob controle o descontentamento para com as velhas e desgastadas ditaduras, a mesma política não foi aplicada onde houve manifestações populares e revoltas contra governos ditatoriais fiéis aliados da OTAN. Quando, em fevereiro de 2011, no contexto da Primavera Árabe, a maioria xiita do Bahrein saiu às ruas exigindo mudanças na política do pequeno país produtor de petróleo, de modo a obter representatividade junto a um governo formado exclusivamente pela minoria sunita, verificou-se violenta repressão. Tropas da Arábia Saudita entraram no país e sufocaram a revolta conseguindo evitar as mudanças pretendidas pela maioria da população do sultanato.

A SITUAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

A América do Sul tem sido igualmente palco desse intenso jogo político-estratégico envolvendo BRICS e OTAN, embora, obviamente, as condições sejam muito diferentes daquelas do Oriente Médio. Na América do Sul não há condições de a OTAN praticar a política de fragmentação mediante exploração de diferenças religiosas e tribais. Em virtude do deslocamento político para a esquerda por que passou a maioria de países da região no início dos anos 2000, o jogo político tem se revestido

de características muito diferentes do que acontece em outras regiões, como também do passado da própria região, especialmente no período da Guerra Fria.

Para o entendimento da dinâmica desse jogo político-estratégico na região, há que se levar em consideração duas importantes variáveis: (1) a evolução do projeto de integração regional; e, (2) a crescente importância econômica e estratégica do Atlântico Sul.

(1) A integração regional

A formação de governos de centro-esquerda na América do Sul constituiu resposta ao fracasso das políticas de cunho neoliberal em toda a região ao longo da década de 1990. A consequente elevação dos índices de pobreza e de desigualdades sociais determinou importante mudança de comportamento do eleitorado. A frustração com as promessas de que a abertura dos mercados, a desregulamentação da economia e a privatização dos bens do Estado causariam prosperidade geral levou parcela expressiva das camadas médias a mudar de posição política, tornando-as sensíveis aos argumentos das críticas dos setores de esquerda. Tal mudança de comportamento teve resultado político inédito. Pela primeira vez forças políticas de esquerda alcançavam o poder de Estado por meio do processo democrático. Tal ascensão resultou em mudanças internas e externas.

Entre as diversas mudanças ocorridas no ambiente externo figura o acentuado tom crítico das chancelarias para com a atuação dos Estados Unidos na região. As principais exceções foram Brasil, Chile e Colômbia. A diplomacia brasileira manteve cordialidade no diálogo bilateral, não obstante rechaçar firmemente a proposta norte-americana de formação da Área de Livre Comércio das Américas, justamente por considerá-la nociva aos interesses nacionais. As boas relações do Chile com os Estados Unidos fundam-se na política econômica liberal ortodoxa que a coligação de centro-esquerda cultiva como herança da ditadura militar. A Colômbia, por sua vez, é o país que mais recebe ajuda militar dos Estados Unidos, como parte de sua política de enfrentamento das FARC e do narcotráfico. Os demais Estados da região variaram seu comportamento da simples frieza à hostilidade aberta. Essa orientação seguida pela quase totalidade dos governos sul-americanos explica-se tanto pelo passado das relações dos Estados Unidos com a região, como também pela política externa belicista que o Governo Bush empreendeu na sua declarada guerra ao terrorismo internacional, como represália aos atentados de 11 de setembro.

A partir da formação desse quadro político, o processo de

integração regional ganhou novo impulso. Nos anos 1990, sob o signo do neoliberalismo, blocos regionais como o MERCOSUL seguiram orientação exclusivamente comercial¹⁶. Em contraposição ao projeto que lhe deu vida, que preconizava união de esforços com vistas à promoção do desenvolvimento, os governos que dirigiram o processo naquela década viam a integração regional apenas como meio de atrair capitais externos e se inserir no processo de globalização. Alguns, como a Argentina, chegaram mesmo a conspirar abertamente contra o bloco, mais interessados na proposta norte-americana da ALCA. Nos anos 2000, os governos de centro-esquerda procuraram, além de manter ativo o comércio intrabloco, recuperar o sentido político e social do MERCOSUL.

Além dessa volta às ideias centrais que deram origem ao bloco, e dando continuidade à iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que, em 2000, realizou em Brasília a Reunião de Cúpula Sul-Americana, os novos governos empreenderam negociações que foram evoluindo até a criação, em maio de 2008, em Brasília, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁷. Formada por 12 países do subcontinente, a UNASUL possui três órgãos deliberativos e um executivo – Conselho de Chefes de Estado, Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conselho de Delegados e Secretaria Geral – e tem por objetivo trabalhar em favor da integração regional.

Proposta pelo Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim aos representantes dos Estados membro quando da reunião constitutiva, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano foi aprovada em dezembro do mesmo ano de 2008 com a finalidade de promover intercâmbio e consultas entre as partes e, assim, adequar a defesa nacional de cada Estado da região aos propósitos integracionistas gerais. Em maio de 2013, o Conselho de Defesa deu um passo à frente com a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), cujo propósito é intercambiar professores e alunos para formar e aperfeiçoar especialistas civis e militares em assuntos de defesa.

Pode-se aquilatar a importância da iniciativa de cooperação entre

16 GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento Regional. In: RESENDE, Erica Simone Almeida, MALLMAN, Maria Izabel (Orgs.). Mercosul 21 Anos – Maioridade ou Imaturidade?. Curitiba, Appris, 2013. Pp33-60.

17 Na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada no Peru, em dezembro de 2004, foi assinada a Declaração de Cuzco, que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA; e, em 2007, na Venezuela, quando da Reunião Energética da América do Sul, mudou-se o nome do bloco para UNASUL.

os Estados sul-americanos no âmbito da defesa, mencionando-se apenas que a região era a única a não possuir mecanismo semelhante. Até muito recentemente, o intercâmbio entre os países da região sobre questões relativas à defesa era feito sob a égide dos Estados Unidos no Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança (Western Hemisphere Institute for Security Cooperation – WHINSEC), em Fort Benning, Georgia, e que, até 2001, era mais conhecido como Escola das Américas (School of the Americas), situado no Panamá.

Na Escola das Américas cultivava-se a doutrina da Segurança Hemisférica, cujo cerne era a Contenção do Comunismo. A Escola funcionava, portanto, como um centro a partir do qual os norte-americanos doutrinavam pessoal militar da região para a luta contra o comunismo. Assim, além de garantir lealdade e coesão militar contra qualquer inimigo apontado pelos Estados Unidos, a doutrina funcionava como força de estabilização política na região, isto é, era dirigida tanto para os inimigos externos quanto para os inimigos internos. Com os acordos militares bilaterais, mais o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa os Estados Unidos exerciam total controle sobre o conceito de Segurança Hemisférica.

Apesar de o fim da Guerra Fria ter levado a Doutrina de Contenção ao obsoletismo, ao longo da década de 1990, os norte-americanos procuraram manter o conceito de Segurança Hemisférica por meio da definição de novas ameaças que estariam substituindo o finado comunismo. Na verdade, procuraram ir ainda mais longe propondo drástica redução dos efetivos militares da região. Novas ameaças como narcotráfico, contrabando, tráfico de pessoas, defesa do meio ambiente e outras dispensariam forças militares de tipo tradicional¹⁸. Na nova concepção defendida pelos teóricos dos Estados Unidos bastava que os países da região tivessem forças numericamente reduzidas e tecnologicamente bem equipadas, uma vez que eventuais ameaças de grande porte poderiam ser facilmente combatidas pelas suas forças armadas.

Conseqüentemente, o Conselho de Defesa da Unasul inaugura uma nova etapa no pensamento estratégico da região, mediante o qual se tornará possível pensar a defesa do continente de acordo com suas

18 GONÇALVES, Williams da Silva. Segurança Internacional na Década de 1990. In: SILVA FILHO, Edison Benedito da, MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.). Defesa Nacional para o Século XXI – Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar. Rio de Janeiro, IPEA, 2012. p. 21-47.

próprias necessidades e não mais de acordo com as necessidades da potência hegemônica. Seu objetivo não é criar uma força militar conjunta, mas estimular o diálogo e a cooperação entre os países da Unasul, para dar transparência e aumentar o grau de confiança entre suas forças armadas, com vistas a “reduzir os conflitos entre os vizinhos, integrar as políticas de defesa e formar mercado para a indústria bélica a partir do consumo de materiais e serviços em grande escala”¹⁹.

(2) Importância econômica e estratégica do Atlântico Sul

A percepção acerca da importância do Atlântico Sul se aguçou consideravelmente nos últimos anos. Razões econômicas explicam essa atenção despertada para o oceano. Conseqüentemente, o progressivo conhecimento a respeito das riquezas existentes na Amazônia Azul²⁰ tem se traduzido em correspondente preocupação com a sua defesa.

Além de a maior parte das reservas de petróleo e de gás do Brasil se encontrar na plataforma continental, 95% e 85% respectivamente, e a exploração dessas reservas representarem 90% da atual produção brasileira de petróleo e 75% da produção de gás²¹, existem outras tantas imensas riquezas minerais tanto no leito como no subsolo do mar. Nessa área, são encontrados “crostas cobaltíferas (crostas de manganês enriquecidas por cobalto), nódulos polimetálicos (formação rochosa rica em níquel, cobalto, cobre, ferro e manganês), e sulfetos polimetálicos (ricos em ferro, zinco, cobre e ouro)”²².

A preocupação com a defesa desses minerais se justifica pelo fato de eles se encontrarem em pontos bastante avançados do mar, na verdade a mais de 150 milhas da costa²³. Apesar de a Convenção das Nações

19 www.defesabr.com/MD/md_unasul.htm

20 “Extensão atlântica que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas, e corresponde a cerca da metade da superfície do Brasil”. “Azul, por comparar-se à Verde, pela dimensão e pela biodiversidade, mas também pelos esforços que, nela, se exigem dos pesquisadores, nos mais diversos campos da ciência e da tecnologia, para a compreensão dos seus segredos”. In: VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira, CUNHA, Márcilio Boavista da et al. *Amazônia Azul – O mar que nos pertence*. Rio de Janeiro, Record, 2006. p. 18.

21 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. *Anuário Estatístico do petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2011*. www.anp.gov.br/?pg=57890#Se_o_2

22 SEVERO, Fernanda Pacheco Brozoski. *A Revalorização Geopolítica e Geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, 2013. p. 17.

23 REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. *Atlântico Sul: Um Desafio para o Século XXI – As Velhas Ameaças se Perpetuam nas “Novas”?*. In: ACIOLY, Luciana, MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais – Visões de Atlântico Sul*,

Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estar em vigor desde 1994, como resultado de longa discussão que se arrastou a partir da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ocorrida em 1973, os grandes desafios tecnológicos que se oferecem ao trabalho de exploração e sua localização tão distante da costa podem encorajar outros Estados a contestar os direitos do Brasil. Não seria a primeira vez a ocorrer. Por causa disso, são necessárias medidas para proteger, convenientemente, tais riquezas.

Essas medidas de defesa desdobram-se em duas vertentes: militar e diplomática. A vertente militar implica em investimentos para equipar as forças armadas, com vistas a afirmar a presença do Estado e desestimular qualquer ação hostil. Navios com múltiplas funções e submarinos nucleares são, nesse sentido, fundamentais. Além, evidentemente, de criação de uma infraestrutura que permita a utilização ótima desses recursos e de adequada preparação do pessoal civil e militar. A vertente diplomática é igualmente importante, dado que a defesa não pode se exercer exclusivamente sobre a superfície do mar. Faz-se necessário estabelecer alianças políticas sólidas com aqueles países que ocupam as margens do oceano, para evitar que terceiros hostis possam efetuar essas alianças e obter bases militares e outras facilidades no Atlântico Sul. Daí porque os responsáveis pela política externa brasileira têm intensificado o trabalho de aproximação e fortalecimento dos laços com os países sul-americanos e africanos no plano bilateral, ao mesmo tempo em que buscam garantir mais densidade política para instrumentos institucionais multilaterais importantes como são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS)²⁴.

No âmbito da economia, a reação à ampliação da margem de autonomia dos países sul-americanos tem sido comandada pelos Estados Unidos, que não se conformam com a ideia de perder influência sobre seu antigo “quintal”. Essa tem se revelado, no entanto, uma tarefa muito mais difícil do que no passado, quando alguma mudança política mais radical nos países da região resultava em tentativa de escapar à sua influência.

África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília, IPEA, 2011. P. 69.

24 Em Janeiro de 2013, realizou-se na cidade de Montevidéu a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS. Na ocasião, os representantes dos 25 países reunidos (Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo) reafirmaram seu comprometimento com o desarmamento e não-proliferação, cooperação e relacionamento econômico. www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9333/ZOPACAS---Discurso-chanceler--Patriota/

Neste início de século, os norte-americanos têm sido surpreendidos com o apoio que a China tem prestado a esses países. Diferentemente do período da Guerra Fria, quando somente existia a possibilidade do apoio anti-sistêmico da União Soviética, nos dias que correm o apoio da China se realiza segundo regras do sistema capitalista. Tal apoio econômico tem se materializado de diferentes maneiras: substanciosas importações de produtos primários e também petróleo; parcerias com finalidades produtivas nas áreas de bens e serviços; e, empréstimos para execução de projetos de infraestrutura²⁵.

A principal dificuldade que os norte-americanos têm sentido na disputa que passaram a travar com os chineses na tentativa de recuperar a antiga influência econômica reside no fato de os chineses conseguirem estabelecer excelente patamar de relacionamento com todos os diferentes tipos de governos existentes na região. A China se relaciona bem com os governos de países como Venezuela, Bolívia e Equador, assim como com Brasil, Chile e Peru, que apresentam características políticas bastante distintas. E isso se deve ao fato de os chineses negociarem projetos econômicos sem pretender impor qualquer tipo de condição política. Como é sua prática em todas as partes do mundo periférico, a China respeita a soberania dos Estados, independentemente do tipo de regime político vigente.

Para contornar essas dificuldades os Estados Unidos têm contado com o trabalho de seus aliados mais próximos na região, especialmente Peru e México. Nesse sentido, a iniciativa mais importante foi aquela lançada por Alan Garcia Pérez, Presidente do Peru, em abril de 2011, de criação da Alianza del Pacífico, formalmente criada em 06 de junho de 2012, no Chile. Integrando cinco países de orientação política liberal – Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru -, a Alianza pretende, conforme a Declaração de Lima, “contribuir y aprofundizar los acuerdos económicos, comerciales y de integración que nuestros países hayan suscrito a nível bilateral, regional e multilateral”²⁶. Largamente apresentada como uma aliança pragmática, destinada exclusivamente

25 A respeito da grande preocupação dos norte-americanos com a presença econômica chinesa na América Latina, vide: ELLIS, R. Evans. LatinAmericadivided over howtoengagewith China. Hong Kong, South China Morning Post, 23 July 2013. www.scmp.com/print/comment/insight-opinion/article/1289053/latin-america-divide...

26 Declaración Presidencial sobre la Alianzadel Pacífico. Cumbre de Lima para la Integración Profunda. Lima, 28 de abril de 2011. <alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf>

a promover o comércio e fazer da região uma plataforma de negócios com a Ásia, opondo-se, portanto, ao que os liberais consideram como mecanismos políticos como a Unasul, encharcados de ideologia chavista, a Alianza del Pacífico tem cumprido seu papel de projeto fragmentador, catalisando o interesse de todos os setores liberais conservadores, que ainda sonham em ver a ALCA de pé.

Em relação a essa iniciativa, convém ainda sublinhar o papel exercido pelo México, de todos esses Estados o mais próximo dos Estados Unidos, com o qual, junto com o Canadá, forma o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês). Ao analisar o discurso proferido pelo Presidente do México, eleito pelo Partido Revolucionário Institucional-PRI, Enrique Peña Nieto, um pouco antes de sua posse, em que ele apresenta as novas diretrizes de política externa do país, após 12 anos de governo do Partido Acción Nacional (PAN), Villamar observa o seguinte: “Si el lector observa con algo de detenimiento es notoria un gran ausencia latino-americana: Brasil no es mencionado ni una sola vez. El otro actor mundial que también se acha de menos en el análisis es China, porque se lo menciona solamente en una ocasión, y solo en el marco de la región Asia-Pacífico”²⁷.

No âmbito político-estratégico, simultaneamente, os Estados Unidos e seus aliados da OTAN têm levado a termo pesada ofensiva com o mesmo propósito de fragmentar politicamente o subcontinente. Nesse sentido, obtiveram significativo êxito ao levar a Colômbia a assinar acordo de cooperação para a troca de informações com a OTAN. Por esse instrumento jurídico, firmado em 25 de junho de 2013, o Governo de Juan Manuel Santos, que vem mantendo diálogo com as FARC no sentido de superar a histórica divisão política do país, soma-se a 28 parceiros daquela organização militar para efetuar “cooperação e consultas em áreas de interesse comum”, tais como terrorismo internacional e narcotráfico²⁸. A Colômbia, que já faz tempo abriu suas portas às forças armadas norte-americanas para tentar resolver seus problemas domésticos, passa a ampliar as facilidades de acesso ao seu território vinculando-se agora à estrutura militar da OTAN, o que significa duro golpe na integração da

27 VILLAMAR, Zirahuén. La política exterior mexicana tras el regreso del PRI – Una visión para los próximos seis años. Revista Nueva Sociedad, Nº 247, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2013. P. 20.

28 <noticias.terra.com.br/mundo/américa-latina/otan-conclui-acordo-de-cooperação-com-a-colombia,c68cf95c2487f310VgnC>

América do Sul. A partir dessa parceria com a Colômbia a OTAN passa a dispor de uma base territorial na América do Sul, o que, do ponto de vista logístico, constitui inestimável conquista militar.

Essa institucionalização do acesso da OTAN ao território sul-americano vem se somar à presença dessa organização no Atlântico Sul, onde tem sólida implantação. A Inglaterra é a principal responsável por essa inserção. É no Atlântico Sul onde se situam importantes sobras do antigo Império Britânico. As ilhas que permanecem sob o poder britânico garantem à Inglaterra vantagens econômicas, assim como garantem também preciosas posições estratégicas em face da América do Sul e da África, interferindo assim, evidentemente, nas relações dos países dos dois continentes banhados pelo oceano. Além disso, a soberania sobre essas ilhas proporciona ao Reino Unido direitos de exploração do território da Antártica, conforme tratado em vigor.

Os territórios britânicos no Atlântico Sul estão divididos em dois conjuntos de ilhas. O primeiro conjunto é formado pelas ilhas Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Gonçalo Álvares (Ilha Gough). O segundo é formado pelas ilhas Malvinas, Orcadas do Sul, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Essas ilhas integram um dispositivo militar que inclui bases militares e sistemas e controles de informação e navegação de toda a área oceânica.

Essa implantação tornou-se, na verdade, ainda mais sólida em virtude de iniciativas da Inglaterra e dos Estados Unidos. A Inglaterra, ignorando o fato de a soberania sobre as ilhas Malvinas ser oficialmente contestada nos foros apropriados da ONU, iniciou exploração de petróleo ao redor da ilha. E para agravar ainda mais a tensa situação existente, o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, que veio substituir a Constituição da União Europeia, rejeitada por franceses e holandeses em 2005, incluiu as ilhas Malvinas como território de ultramar da U.E. Em resposta a essa afronta, a 4ª Cúpula Sul-Americana, ocorrida em Georgetown (Guiana), em novembro de 2010, decidiu proibir a atracagem de navios com a bandeira Malvina em qualquer porto dos países membros.

Tais bases do poder colonial britânico servem, por sua vez, aos Estados Unidos. Como parte dessa política da OTAN de exercer pressão sobre os países da América do Sul, em 2008 os norte-americanos reativaram a Quarta Frota. Embora tenham argumentado que tal reativação deveu-se a motivos exclusivamente administrativos, com a finalidade de melhor organizar o USSOUTHCOM (United States Southern Command), o fato é

que não se pode encarar essa reorganização na mesma conjuntura do novo conceito estratégico da OTAN e da descoberta de petróleo na camada pré-sal do litoral brasileiro como mera coincidência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O renomado *think tank* norte-americano Brookings Institution em seu Policy Paper Nº 33, publicado em fevereiro deste ano de 2014, sob o título *The State of International Order*, chama a atenção para o fato de neste ano se completar um século desde a irrupção da Primeira Guerra Mundial. Os analistas que assinam o relatório afirmam que o registro vai além da simples efeméride. Para eles, é importante lembrar a guerra porque pode ajudar muito a entender a atual conjuntura. Tal como nos anos que antederam a guerra, a atual conjuntura é marcada pela disputa em torno de mudanças na ordem internacional. Potências emergentes questionam a ordem existente e atuam no sentido de fazer com que seus interesses e perspectivas passem a ser levadas em consideração no processo decisório internacional. O fato de um século atrás a disputa em torno de uma nova ordem internacional ter levado as potências de então à guerra é importante advertência para se levar a disputa atual a sério.

Como seria de se esperar, os analistas da *Brookings Institution* abordam a questão desde o ponto de vista dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Consideram que a emergência de novas potências decorreu da crise econômica de 2008, e que os Estados Unidos devem reconhecer a força desses questionamentos, assim como os embaraços políticos que isso tem causado em áreas e sobre questões que os norte-americanos controlavam de maneira tranquila e, enfim, devem estar mais atentos para atuar politicamente de modo que seus interesses nacionais continuem prevalecendo em todas as áreas e em todas as questões que sejam consideradas vitais para a prosperidade e o poder do país²⁹.

A citação desse relatório produzido pelos analistas norte-americanos nestas considerações finais tem por objetivo reforçar a ideia que a luta por nova ordem internacional constitui o aspecto mais importante das contradições que marcam a luta que as potências que lutam para manter o status quo contra as potências emergentes. Objetiva

29 JONES, Bruce, WRIGHT, Thomas, SHAPIRO, Jeremy, KEANE, Robert. *The State of the International Order*. Brookings Institution, Policy Paper Nº 33, Washington, February 2014.

igualmente mostrar que os elaboradores de política das grandes potências levam o Brasil em consideração em seus cálculos estratégicos, tal como se argumentou ao longo do texto.

REFERÊNCIAS

INGRAM, Joseph, POON, Daniel. BRICS: a new international economic order. *INS*, Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.nsi-ins.ca/fr/nouvelles/brics-a-new-international-economic-order/>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

JONES, Bruce; WRIGHT, Thomas; SHAPIRO, Jeremy; KEANE, Robert. The State of the International Order. *Brookings*, Washington, Feb. 2014. (Paper, n. 33).

KRAUTHAMMER, Charles. Charles Krauthammer: Obama's foreign policy of denial. *The Washington Post*, New York, May 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/opinions/charles-hummerita-obamas-foreign-policy-of-self-delusion/2014/05/01/3e17ad48-d16c-11e3-937f-d3026234b51c_story.html>. Acesso em: 12 jul. 2014.

KUPCHAN, Charles A. Getting ready for a world transformed. *Council on Foreign Relations*, Nov., 2012. Disponível em: <www.cfr.org/europerussia/getting-ready-world-transformed/p29392>. Acesso em: 17 mar. 2013.

LAWRENCE, Susan V. U.S.-China Relations: an overview of policy Issues. *CRS Report for Congress*, Washington, Aug. 2, 2012. Disponível em: <www.fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MONCAYO GARCIA, Jaime. *Um nuevo horizonte para América Latina: analisis de su formación y puesta en marcha*. Caracas, SELA, SP/CL/XI/Di, n. 3, 1985.

O'NEILL, Jim. Building better global economic. *Global Economics Paper*, n. 66, Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

PERTERSON, John; TOCCI, Nathalie; ALCARO, Riccardo. Multipolarity and Transatlantic Relations: Multilarealism and Leadership in a New

International Order. *Transworld*, Sept. 2012. Disponível em: <http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2012/10/TW_WP_01.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

Recebido em: 02/07/2014

Aceito em: 16/12/2014

OS CICLOS LONGOS DE MODELSKI/THOMPSON E O PODER MARÍTIMO BRITÂNICO

Francisco Eduardo Alves de Almeida^{1 2}

RESUMO

O propósito deste artigo é discutir a teoria dos ciclos longos de política internacional envolvendo os poderes marítimos ocidentais formulada por George Modelski e William Thompson. Discute-se um dos cinco ciclos analisados por esses pesquisadores, que representa o predomínio do poder marítimo britânico do século XIX ao XX. São discutidas as formulações teóricas e o embasamento histórico dos ciclos conforme imaginado pelos dois autores e procura-se apontar as fragilidades e qualidades dessa concepção.

Palavras-chave: Modelski e Thompson; ciclos longos de poder; poder marítimo; poder marítimo britânico, marinha britânica.

1 Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ. E-mail: mh.almeida@uol.com.br

2 Doutor em História Comparada pela UFRJ, Capitão-de-Mar-e-Guerra, Professor da Escola de Guerra Naval de Estratégia e História Naval.

MODELSKI/THOMPSON LONG CYCLES AND BRITISH SEA POWER

ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss the long cycles of international politics concerning western sea powers formulated by George Modelski and William Thompson. There is a discussion about one of the five cycles analysed by these researchers which represents the British sea power dominance from the XIV to the XX century. It is also analysed the theory and historical aspects of these cycles and are indicated some qualities and fragilities of this conception.

Keywords: Modelski and Thompson; long cycles of power; sea power, British sea power.

Ao final dos anos 80 do século passado, dois professores, George Modelski e William Thompson³ apresentaram um modelo de análise, baseado em história serial e quantitativa, que tinha o propósito de discutir a importância do poder marítimo nas relações internacionais nos últimos 500 anos. A essa discussão chamaram de **teoria de ciclos longos de política internacional**. Foram quatro os postulados dessa teoria destacados pelos autores. O primeiro de que o conhecimento das capacidades de um Estado para o seu alcance naval mundial era necessário para se apontar uma classificação com os outros Estados; o segundo de que a concentração das capacidades de alcance mundial flutuava no tempo não aleatoriamente; o terceiro de que a capacidade de concentração estava intimamente ligada a períodos de guerras mundiais e lutas pela liderança sistêmica; e por fim de que o processo de concentração e desconcentração de poder era crítico e fundamental para se compreender a estrutura da política global e as suas mudanças estruturais nos campos político, militar, econômico e mesmo cultural⁴.

3 George Modelski foi professor de Ciência Política na Universidade de Washington e William Thompson professor de Relações Internacionais na Escola de Graduação Claremont na Califórnia e da Universidade do Estado da Flórida.

4 MODELSKI, George; THOMPSON, William. *Seapower in global politics*. Seattle: University of Washington Press, 1988, p.xi.

O que se pretende neste artigo é apresentar uma breve análise deste modelo teórico, descrevendo um ciclo em um período de 100 anos entre os séculos XIX e XX, seus parâmetros e resultados, de modo a se compreender como o poder marítimo britânico dominou os mares a partir do que se convencionou chamar de Pax Britannica até o início da Segunda Guerra Mundial.

APRESENTAÇÃO INICIAL DO MODELO

O objetivo de Modelski e Thompson era desenvolver um conjunto coerente de dados numéricos, abarcando 500 anos, de 1494 a 1993, de modo a analisar como o poder marítimo (com capacidade de alcance mundial) tem sido distribuído, a intensidade dessa concentração de poder em um ou mais Estados e como os graus de concentração têm flutuado nesse período de tempo.

Para eles, as Marinhas de guerra eram e são componentes essenciais no moderno sistema político global. Elas são um fator político-estratégico crucial que, em conjunção com outros fatores, tais como o econômico, social e cultural, ajudam a estabelecer os fundamentos para as operações militares de alcance mundial. Segundo os autores, não pode existir um sistema mundial sem alcance mundial. Somente os Estados que disponham de Marinha de guerra superior têm no mundo moderno capacidade de aspirar e disputar a liderança mundial⁵. O poder marítimo seria, então, a capacidade de usar e controlar os mares e impedir que o inimigo fizesse o mesmo. Para os autores, esse poder é o instrumento cuja utilização deve ter consequências mundiais e uma ativa participação na política global.

As quatro principais funções a serem atendidas pelas Marinhas de guerra são: exercer o controle do mar e neutralizar ou destruir as marinhas adversárias; defender suas bases e portos e atacar as bases e portos do inimigo; proteger as comunicações e comércio e atacar as do adversário; e proteger as ligações marítimas com os aliados de modo a fortalecer coalizões.⁶

Em condições de conflito mundial generalizado, por eles chamado de guerra global, os Estados perdedores na guerra naval não poderiam vencer no nível global, mesmo que obtivessem vitórias regionais ou mesmo continentais. Na ausência de uma guerra global, o poderio naval de um Estado prevalente desempenharia uma função crítica na manutenção do *status quo* estabelecido na guerra global anterior.

5 Ibidem, p.3.

6 Ibidem, p.12.

Assim, passa a ser um postulado fundamental nessa análise que o poder marítimo (com alcance global) seja o instrumento *sine qua non* de ação na política internacional por causa de sua condição necessária (mas não o suficiente) de operações intercontinentais. Os autores mencionaram “não o suficiente” em razão de outras forças militares serem também necessárias, principalmente por que o peso relativo do poder marítimo poderia vir a modificar-se, inclusive com o aumento de importância da componente espacial. No entanto reafirmaram que “na experiência do mundo moderno desde 1500 o poder marítimo tem provado ser decisivo em facilitar a coordenação global e assim permanecerá decisivo enquanto continuar com essa tarefa”.⁷ O poder marítimo deve ser percebido como superior aos outros poderes pelas seguintes razões: por possuir maior mobilidade, permitindo acesso a uma ampla gama de recursos; por empregar tecnologia de ponta, incentivando a inovação; por possuir ampla visibilidade e poder simbólico e por fim por poder operar no meio líquido em qualquer local no globo terrestre.

Ao estudarem a prevalência do poder marítimo nas relações internacionais Modelski e Thompson levantaram questões importantes. Eles verificaram que as condições de liderança mundial e as causas e consequências das grandes guerras mundiais eram submetidos a regularidades que eram repetitivas, cíclicas e evolucionárias. Guerras mundiais, por exemplo, podiam ser recorrentes com regularidades surpreendentes. As potências prevalentes, também, se seguiam uma a outra, com ritmos inesperados, porém contínuos. Isso tudo ocorria enquanto o sistema mundial, também, evoluía em direção a uma maior complexidade em um ritmo “espetacular”, segundo palavras dos autores⁸. A essas regularidades, mudanças e guerras mundiais os autores designaram como **ciclos longos de política internacional**. Inicialmente, torna-se necessário determinar algumas proposições e definir expressões a serem utilizadas na análise.

A principal hipótese desse estudo fundamenta-se que, no moderno sistema mundial, **poderes mundiais** são poderes marítimos que exercem o controle do mar. Essa peculiaridade daria a esses Estados o monopólio sobre a política global. Esse controle do mar havia sido obtido em uma **guerra global** e uma vez obtido provocaria uma nova ordem mundial definida ao final daquela guerra. Essa característica não indicava,

7 Ibidem, p.13.

8 Ibidem, p.15.

necessariamente, domínio do mundo, por que o controle sobre o sistema global não conferiria controle sobre todos os assuntos nacionais e regionais, entretanto conferiria uma grande parcela de influência nos assuntos afetos às políticas internacionais.

Uma segunda proposição determinava que as mudanças na posição de liderança mundial eram associadas com as mudanças de distribuição de poder marítimo. Dessa maneira, haveria uma transição de um poder mundial para outro, associada a mudanças no controle do mar. O propósito dos autores era documentar quantitativamente essas mudanças com uma razoável margem de precisão. Enfatizaram, inclusive, que os papéis exercidos pelo poder marítimo se estendiam além dos poderes mundiais, sendo que todos os **poderes globais**, isto é aqueles Estados com significativos envolvimento e grandes capacidades em agir na política internacional, também eram poderes marítimos.

À frente serão definidos, com precisão, os parâmetros que conformam os poderes mundiais e globais, no entanto pode-se inicialmente apontar o **poder mundial** como o poder marítimo prevalente (e somente um) em determinado ciclo e os **poderes globais**, dentro dos ciclos longos, os Estados que, mesmo possuindo grandes poderes marítimos, não seriam fortes o suficiente para se contrapor ao poder mundial, podendo ser concorrentes ou parceiros desse poder. Cada poder global seria uma ameaça e oponente latente à dominação do poder mundial e potencialmente um futuro desafiante.

Os autores, em seguida, indicaram existir cinco longos ciclos, a partir de 1494 até 1993, discriminados a seguir:

Longos Ciclos e Guerras Globais

Longos Ciclos	Guerras Globais	Poderes Globais Participantes
I	Guerras italianas e do Oceano Índico- 1494 a 1516	Portugal , Espanha, Inglaterra e França.
II	Guerras holandesas e espanholas- 1580 a 1608	Holanda , Inglaterra, França e Espanha.
III	Guerras de Luis XIV- 1688 a 1713	Grã-Bretanha , Holanda, França, Espanha e Rússia.
IV	Guerras Napoleônicas- 1792 a 1815	Grã-Bretanha , França, Holanda e Espanha.
V	Primeira e Segunda Guerras Mundiais- 1914 a 1945	Estados Unidos da América , Reino Unido (UK), França, URSS, Alemanha e Japão.

Esses cinco ciclos incluem os principais poderes marítimos em atuação em cada período. Os poderes mundiais foram apontados em negrito. Esses ciclos longos indicam, também, duas características notáveis, as guerras globais e a questão da inovação preferencialmente tecnológica.

Todas as guerras globais envolveram os principais Estados com papéis preponderantes nas relações internacionais, com alcance global e foram decididamente guerras navais, segundo os autores. As guerras globais tiveram grande interação naval por que o sistema de relações internacionais dependia para a sua organização, de interações intercontinentais.⁹

Segundo Modelski e Thompson, essas guerras foram, essencialmente, navais por que envolviam disputas pela liderança mundial e a liderança mundial era dependente do poder marítimo. Elas foram navais, também, por duas outras razões. A primeira, que as causas de seu deflagrar foram relativas a questões envolvendo o controle do mar e das comunicações marítimas e na segunda que no seu desenrolar, as batalhas navais e o combate diuturno no mar foram decisivos para a obtenção da vitória. Por exemplo, no primeiro ciclo, a Batalha de Diu (1509) apontou a vitória portuguesa sobre a esquadra mameluca no Oceano Índico. No segundo ciclo, três batalhas navais foram indicadas pelos autores, a de Zuider Zee (1574) com o controle do mar para os holandeses, a Terceira (1583), com a vitória espanhola sobre os franceses e a Armada (1588), quando os espanhóis foram derrotados pelos ingleses e holandeses. No terceiro ciclo a Batalha de Hogue (1692), quando os ingleses e holandeses obtiveram o controle do mar sobre os franceses. No quarto ciclo, duas batalhas foram apontadas, a do Nilo e Trafalgar, com vitória britânica sobre os franceses. Por fim, o quinto ciclo com as Batalhas da Jutlândia (1916), Pearl Harbor (1941), Midway (1942), Normandia (1944) e do Golfo de Leyte (1944), sendo somente a primeira na Grande Guerra e das outras quatro, três envolveram a Guerra no Pacífico e uma contra a Alemanha na Segunda Guerra Mundial¹⁰. Para Modelski e Thompson esses grandes encontros navais tiveram papéis fundamentais no desenrolar das grandes guerras mundiais.

O poder marítimo estava, também, definitivamente ligado à questão da inovação, em especial, a tecnológica. Os períodos entre guerras globais foram tempos de recuperação, consolidação e principalmente de

9 Ibidem, p.18.

10 Ibidem, p.21.

exploração e inovação. Quando um poder mundial obtinha a supremacia durante uma guerra global, ele trazia consigo décadas anteriores de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que culminaram na obtenção da vitória. Se forem analisados esses ciclos de inovação, pode-se perceber que os poderes mundiais tiveram papel preponderante nas inovações tecnológicas surgidas, principalmente aquelas voltadas para a guerra no mar. Portugal, por exemplo, foi responsável pela criação da caravela em 1430, da nau em 1500, do galeão em 1515 e dos rudimentos da artilharia naval embarcada. A Holanda destacou-se, por exemplo, com a proteção de cobre nos navios e no desenvolvimento do mapa de Mercator em 1554. A Grã-Bretanha (GB) com o navio de linha em 1637, a doutrina das *Fighting Instructions*¹¹ em 1653, os cronômetros em 1765 e o encouraçado “Dreadnought”¹² (1906). Por fim, os Estados Unidos da América (EUA) com a aviação naval (1908), com a criação da Escola de Guerra Naval nos EUA (EGN-EUA) em 1884 e com o conceito de poder marítimo estabelecido por Alfred Thayer Mahan, em 1890. Dessa maneira, a inovação, cuja ponta de lança foi a tecnológica, esteve sempre ligada aos poderes mundiais prevalentes nos ciclos longos de política internacional.

PARÂMETROS ESCOLHIDOS PARA AS SÉRIES DO MODELO MODELSKI/THOMPSON

Uma pergunta foi levantada pelos autores. Qual ou quais parâmetros seriam os mais indicados para se compor séries quantificáveis que retratassem, com a maior exatidão, informações referentes ao poder marítimo dos Estados apontados inicialmente durante o lapso de tempo de 500 anos? Eles tinham consciência de que muitas das informações coletadas

11 As *Fighting Instructions* eram instruções escritas elaboradas pelo Almirantado inglês aos comandantes de forças navais e navios que tinham o propósito de ordenar a manobra tática de navios e disciplinar procedimentos comuns para os combatentes a bordo dos navios, uma vez que as esquadras vinham aumentando em número de navios. Elas foram estabelecidas durante a Primeira Guerra Anglo-holandesa. Daquele momento em diante, os navios não lutariam mais como unidades independentes, mas como unidades táticas ou grupo de navios. Fonte: KEMP, Peter. *History of the Royal Navy*. London: Arthur Barker Limited, 1969, p.29.

12 O encouraçado do tipo “Dreadnought” foi o primeiro navio de seu tipo a utilizar turbinas, possuindo maior capacidade de artilharia com dez canhões de 12 polegadas em cinco torretas duplas, maiores velocidades e grande deslocamento, atingindo até 20.000 toneladas. Foi lançado ao mar e completado em apenas 11 meses, tendo sido uma grande novidade para a época. A partir do “Dreadnought” os encouraçados passaram a ser “Pré-Dreadnought”, “Dreadnought” e “Super-Dreadnought”. Fonte: *Ibidem*, p.172.

no passado continham discordâncias evidentes, ou por dificuldades de obtê-las ou por diferenças nos métodos de coleta, no período considerado.

Afinal, o que seria mais significativo para a mensuração do poder marítimo, o número de navios de guerra ou o volume de bens transportados pelos navios mercantes? O poder marítimo, por congregar muitos elementos distintos, trazia, por si só, dificuldades de comparação e mensuração. Esses foram problemas percebidos pelos autores que, após análise detalhada, resolveram estudar quatro parâmetros que lhes pareceram de mais fácil controle e representatividade do que fosse um poder marítimo. Com esses quatro parâmetros se poderia obter dados que teriam relevância na percepção relativa dos poderes comparados e nessa análise a comparação entre Estados era o fulcro a ser discutido. Chegou-se, então, aos seguintes parâmetros a serem analisados: gastos em construção naval; gastos estatais nas atividades navais de modo geral; número de marinheiros engajados em atividades de combate e por fim no número de navios de guerra constituintes das esquadras de batalha.

Inicialmente, os autores perceberam que a composição de dois ou mais parâmetros seria desaconselhável pela complexidade de se trabalhar com duas variáveis seriais. Descartou-se, em princípio, gráficos com dois parâmetros e focalizou-se a análise em apenas uma variável.

O primeiro parâmetro, gastos em construção naval, começou a ser pesquisado. Percebeu-se, de início, que as informações disponíveis sobre construção naval eram muitas vezes conflitantes entre si. Em muitos países os dados simplesmente não existiam ou estavam incompletos. Os gastos em construção naval, obtidos dos orçamentos dos diferentes Estados, refletiam esforços em melhorar a capacidade de combate da Marinha, esposando os incrementos de melhoria e não as capacidades fundamentais já estabelecidas.¹³ Assim, comparar dados incompletos e sem um valor básico de referência traria erros não controlados nas séries históricas. Preferiu-se, então, abandonar esse parâmetro por falta de rigor numérico e pela falta de dados confiáveis disponíveis.

O segundo parâmetro eram os gastos estatais em atividades navais. Esses dados estavam disponíveis com certa facilidade, no entanto alguns problemas surgiram durante a pesquisa. O primeiro, que os orçamentos de diferentes países não eram comparáveis, pois os gastos em salários poderiam ser significantes em alguns Estados e em outros não, além disso, as categorias orçamentárias por rubricas podiam não

13 Ibidem, p.29.

significar a mesma coisa em países diferentes, por exemplo em algumas rubricas de um país A) os gastos podiam incluir custos com munição, pensões para veteranos e gastos navais nas colônias, enquanto no país B) tais gastos não eram considerados. O segundo problema era a dificuldade de se estabelecer os gastos totais de certos anos, uma vez que, em alguns anos específicos, os próprios governos dos Estados considerados tiveram dificuldades em determinar, com exatidão, os reais gastos com atividades navais. Em muitos casos, como por exemplo, os gastos navais alemães no período nazista a partir de 1938, foram propositadamente “maquiados”, de modo a ocultar programas que não deveriam ser do conhecimento de outros Estados. O terceiro problema constatado foi a dificuldade de se empregar índices inflacionários nos diferentes Estados desde 1494 até 1993 e a obrigatoriedade de se comparar os câmbios praticados entre países, de modo a se obter informações confiáveis e comparáveis, com pelo menos alguma margem de segurança. Isso se tornou tarefa de difícil contextualização. Todos esses problemas fizeram com que esse parâmetro ficasse comprometido, no entanto, não deveria ser totalmente descartado, pois em certas situações, como por exemplo, entre 1816 e 1938 em alguns Estados, as informações poderiam ser computáveis, logo pertinentes. Quando o analista tivesse pleno controle dos orçamentos navais, como no período de tempo entre 1816 e 1938, certamente esses dados seriam úteis.

O terceiro parâmetro analisado foi a quantidade de marinheiros disponíveis para as ações de combate. O primeiro problema que surgiu foi que, em diversos períodos históricos, os principais Estados analisados apresentaram claros significativos em suas Marinhas de guerra, embora mantivessem o predomínio naval nesses períodos. Assim, não havia correlação direta de poder com o número de combatentes disponíveis. Outro fator negativo é que não se poderia exigir a máxima capacidade de combate de um navio do século XVIII que requeria 400 homens, contando com apenas 200, no entanto dois séculos depois, essa avaliação não poderia seguir a mesma lógica. Um navio que agregasse maior tecnologia contaria com menos homens para o combate, aumentando, muitas vezes, a capacidade de combate, apesar de contar com menos tripulantes. A tecnologia naval mudara a percepção desse parâmetro como indicador do poder marítimo, dessa maneira resolveu-se abandonar essa variável pela dificuldade de se trabalhar com percepções diferentes nos períodos históricos considerados.

Por fim, o último parâmetro analisado foi o número de navios componentes das esquadras de batalha. Nesse parâmetro levou-se em

consideração, inicialmente, o chamado “navio de linha”, isto é o navio componente da linha de batalha a partir do século XVII com maior poder de fogo, representado pelo grande número de canhões a bordo. Para o historiador Geoffrey Symcox os navios menores como fragatas e corvetas, com menos canhões, não compunham a linha de batalha e assim não poderiam contar como ameaças a qualquer contendor, afirmando que “o real poderio de uma força naval do final do século XVII veio do reconhecimento do número de navios de linha que ele congregava; os tipos menores não contavam”.¹⁴ Os rivais não estavam realmente preocupados com quantos navios os competidores possuíam, mas sim com o número de navios de linha que eles poderiam compor a linha de batalha.¹⁵ Deve ser mencionado ainda que, a partir da Primeira Guerra Anglo-holandesa, com o estabelecimento das *Fighting Instructions* pelos ingleses em 1653, os navios de linha passaram a compor a linha de batalha em coluna, com um navio atrás do outro, para melhor coordenação e passaram a ser o centro dos combates navais a partir de então. Essa postura tática permaneceu até a Primeira Guerra Mundial, sendo o navio de linha de madeira substituído pelo encouraçado de ferro no século XIX, passando a ser chamado de ‘navio capital’ a partir do século seguinte.¹⁶

A dificuldade de se conseguir dados quantificáveis, como nos parâmetros anteriores, não existia nos casos de navios de linha. As Marinhas mantinham arquivos relativamente bem conservados. Muitos dos dados disponíveis, no entanto estavam espalhados e muitas vezes as informações, embora existentes, eram dúbias. A questão dos analistas passou a ser a de obter o que era efetivamente o real. O número total de navios de linha disponíveis poderia escamotear o real número de navios aptos para o combate, pois muitos navios de linha poderiam compor os quadros numéricos, no entanto poderiam estar indisponíveis por avarias ou mesmo estar em reserva, por falta de marinheiros para guarnecê-los. Quanto mais se recuava no tempo, mais insidiosas eram as informações disponíveis. Os arquivos estatais deveriam ser complementados por informações derivadas dos historiadores navais que, normalmente,

14 SYMCOX, Geoffrey. *The crisis of French Sea Power, 1688-1697*. Hague: Martinus Nijhoff, 1974, p.36;

15 MODELSKI, THOMPSON, op. cit., p.35.

16 Segundo Bernard Brodie o termo “navio capital” surgiu oficialmente pela primeira vez no Tratado de Washington de 1922, possivelmente derivado do desenvolvimento do cruzador de batalha, distinto do encouraçado, no entanto comparável a ele. Fonte: BRODIE, Bernard. *A guide to the Naval Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1944,, p.41.

tendiam a analisar as táticas em batalhas e as operações navais, ao invés do número de navios de combate disponíveis nos Estados. Além disso, esses poucos historiadores que mencionavam dados estatísticos de navios demonstraram grande ambivalência com esses dados, ora aumentando ora diminuindo informações anteriormente mencionadas. Alguns historiadores não mencionavam em seus trabalhos que tipos de navios foram empregados em determinadas ações, o que dificultava a correta contagem dos navios de linha por parte dos autores. Outro problema encontrado com os trabalhos de alguns historiadores navais era a falta de interesse em períodos em que reinou a paz no mar e a falta de interesse em atores navais menores, por se concentrarem nas Marinhas com maior destaque, principalmente a Marinha britânica, com maior número de trabalhos acadêmicos.

Apesar dessas dificuldades, Modelski e Thompson acreditaram que esse parâmetro era o mais adequado para a medição do poder marítimo, pois as dificuldades apresentadas poderiam ser suplantadas com a comparação entre os dados arquivísticos e as informações coletadas de historiadores proeminentes, além de boa dose de bom senso.

Como afinal definir o que era um poder mundial e um poder global? Deve ser enfatizado que, para cada período histórico, existia apenas um poder mundial e alguns poderes globais. Por ser um dado arbitrário, os autores resolveram estabelecer para o poder mundial aquele Estado que possuísse pelo menos 50% da capacidade naval total, isto é, do número total de navios de linha, naquele ano, ou 50% dos orçamentos totais navais, quando os dados coletados fossem confiáveis, tendo capacidade de se projetar em todos os mares sob disputa, enquanto um poder global seria aquele Estado que possuísse pelo menos 10% do total de navios de linha naquele ano ou 5% dos orçamentos totais navais, quando os dados fossem confiáveis. Nesse caso o poder global deveria demonstrar uma capacidade de se projetar além de sua região marítima, com interesses oceânicos.¹⁷

Outro critério estabelecido pelos autores enfatizou que os Estados que galgassem o status de poder global, entre os anos de guerras globais, seriam tratados como atingindo esse status na conclusão da guerra global precedente. Sua retirada desse grupo se daria ou por derrota decisiva ou pela exaustão de seus recursos na guerra global. Os autores perceberam que historicamente os poderes globais não desapareceriam da noite para o dia, se não sofressem uma derrota devastadora. Outro critério estabelecido

17 MODELSKI, THOMPSON, op. cit., p.44.

foi que, uma vez obtido o status de poder global, ele permaneceria nessa situação até ser derrotado ou ver-se exaurido na guerra global e não se qualificando como poder global no período pós-guerra global.¹⁸

Por ser uma análise que requer muita intuição e subjetividade dos autores, principalmente na análise arquivística e de dados emanados de historiadores navais de diferentes países, com particularidades linguísticas e documentais diversas, resolveu-se estabelecer oito corolários a serem seguidos na coleta e discussão dos dados quantitativos para o estabelecimento das séries nos longos ciclos.

O primeiro estabeleceu que seria dado preferência às fontes que proovessem dados de anos múltiplos, em oposição às fontes que oferecessem dados por apenas um ou poucos anos. O segundo, seria dado preferência às fontes que fossem corroboradas por outras. O terceiro, que seria dado preferência às fontes que fossem orientadas, explicitamente, para a história da administração naval estatal, em oposição às fontes que tratassem de história geral sobre batalhas navais. O quarto, que seriam tratadas com cautela as fontes que indicassem mudanças abruptas em breves períodos de tempo, sem estar fundamentadas em dados disponíveis em perdas nas batalhas navais, ou prioridades em construção naval emergencial. O quinto, que seriam tratadas com cautela fontes que fossem contraditórias, ou que não discriminassem como os dados foram obtidos. O sexto, seria dado preferência às fontes que discriminassem os navios realmente em atividade de combate, além daquelas que mencionassem explicitamente os tipos de navios, número de canhões a bordo e sua classificação. O sétimo, seria dado preferência às fontes governamentais ou quase-governamentais que discriminassem dados sobre orçamentos navais, com suas rubricas específicas, na moeda original do Estado. Por fim, o oitavo corolário especificava que quando houvesse dúvida em qualquer dado disponível, não se deveria completar as lacunas com qualquer informação disponível. Se houvesse confiança nos dados extremos da interpolação, se poderia presumir o dado a ser obtido, mas somente nesse caso.¹⁹

OS CICLOS LONGOS DE POLÍTICA GLOBAL

Os ciclos longos de política global referem-se a processos de flutuação na concentração de capacidades de alcance global que provê a

18 Ibidem, p.45.

19 Ibidem, p.49.

base para a liderança do mundo, não omitindo que o poder marítimo foi e continua sendo, segundo os autores, a base para se ter alcance global. Com esse fundamento estabelecido, pode-se responder a três questionamentos, de acordo com os autores. O primeiro, quais e quando os Estados se qualificariam como poderes mundial e globais? O segundo, existiria uma flutuação de longo ciclo no qual o poder marítimo de determinado Estado prevalente se consolidaria com uma guerra global? O terceiro, no caso de uma relativa concentração e desconcentração de poderes, o que ocorreria por ocasião de outra guerra global?

Para se responder aos três questionamentos aprazados, há a necessidade de se retornar às fases apontadas de guerras globais (1494-1516; 1580-1608; 1688-1713; 1792-1815 e 1914-1945), uma vez que essa é a hipótese básica do processo analítico dos ciclos longos. Os poderes mundial e globais entrariam no sistema político internacional demarcados por guerras globais sucessivas. Nos períodos de guerra global haveria uma mudança de concentração de poder marítimo e a transformação de um poder global em mundial.²⁰

Como observado, para um Estado se qualificar como poder global necessitaria dispor de determinado número de navios de linha e capitais e ter um alcance naval global. Podem, assim, ser identificados nove Estados se qualificando como poderes globais a partir de 1494 até 1993. São eles, Portugal, Espanha, Inglaterra e França, como iniciantes do concerto mundial; as Províncias Unidas (Holanda) a partir de 1579, por ter se estabelecido nesse ano como unidade política efetiva. A Rússia entraria a partir de 1714 devido ao esforço de Pedro, o Grande, em estender o poder russo além fronteiras. O próximo entrante seria os EUA, a partir de 1816, o que pareceria prematuro à primeira vista, segundo os autores, no entanto, pelos critérios estabelecidos, a entrada de novo poder global se daria ao final de um ciclo de guerra global, no caso específico terminando em 1815, não importando o ano preciso em que os EUA atenderiam aos dois requisitos apontados. A Alemanha entraria a partir de sua unificação em 1871 e o Japão, que só iniciou sua abertura para o resto do mundo a partir de 1850, daí essa data especificada pelos autores, ter sido a escolhida.²¹

Como anteriormente discutido, o atributo fundamental de um poder mundial era controlar 50% ou mais do poder naval total, ao fim de uma fase de guerra global. Entre 1494 e 1993 as concentrações com

20 Ibidem, p.97.

21 Ibidem, p.98.

50% ou mais de poder marítimo ocorreram em 156 anos, conforme o quadro abaixo.

ANOS EM QUE HOUE 50% OU MAIS CONCENTRAÇÃO DE PODER MARÍTIMO	ESTADO CONTROLADOR DE MAIS DE 50% DO PODER MARÍTIMO
1494	INGLATERRA
1502-1544	PORTUGAL
1594-1597	ESPANHA
1608-1619	HOLANDA
1624	HOLANDA
1632-1633	HOLANDA
1635-1636	HOLANDA
1640-1642	HOLANDA
1719-1723	GRÃ-BRETANHA
1809-1812	REINO UNIDO
1814-1834	REINO UNIDO
1843	REINO UNIDO
1854-1857	REINO UNIDO
1861	REINO UNIDO
1868-1869	REINO UNIDO
1880-1881	REINO UNIDO
1889-1890	REINO UNIDO
1944	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Um fato interessante observado pelos autores é que se forem retirados o ano de 1494 e o período de 1594 a 1597, todos os anos restantes estão de acordo com as fases de guerras globais e com os anos que se seguem, conforme apresentado abaixo:

Poderes mundiais e grupos de grande concentração de poder naval

Fases de guerra global	Grupos de anos com concentração maior ou igual a 50%	Poderes Mundiais
1494-1517	1502-1544	Portugal
1580-1608	1608-1619; 1624; 1632-1633; 1635-1636; 1640-1642	Holanda
1688-1713	1719-1723	Grã-Bretanha
1792-1815	1809-1812; 1814-1834; 1843; 1854-1857; 1861; 1868-1869; 1880-1881; 1889-1890	Reino Unido
1914-1945	1944	Estados Unidos da América

Nessa tabela 145 anos se encontram dentro da fase de guerra global ou dentro dos imediatos 35 anos pós-guerra global. Ainda na tabela

acima, pode-se perceber que após a fase de guerra global, 1494–1517, Portugal emergiu como o poder mundial até 1544, seguindo o modelo proposto. A Espanha, no período entre 1594 e 1597, procurou recuperar o seu poder naval afetado pelo fiasco da Armada e das guerras contra as Províncias Unidas. Na década seguinte o seu declínio passou a se acentuar. A Holanda, após o período de 1580-1608 emergiu fortemente como o poder mundial, seguindo o padrão estabelecido pelos autores. Pode se perceber pela tabela acima que a Holanda sempre teve adversários (poderes globais) que desafiaram essa hegemonia, nos casos específicos a Inglaterra e a França posteriormente.

O caso da emergência da Grã-Bretanha no período pós-guerra global de 1688 a 1713 e sua constituição como poder mundial somente no espaço de quatro anos (1719 a 1723) pode parecer anacrônico, no entanto não o é, segundo os autores. Pode se perceber que as suas concentrações gravitaram em torno de 0.47 como média, com valores como 0.441 e 0.522, isto é, altos.

Na discussão do período pós-guerra 1792-1815 o Reino Unido (UK) continuou exercendo, em períodos diversos, o seu papel de poder mundial, mantendo altas concentrações de poder em períodos em que não exercia esse papel, com valores sempre acima de 0.4, com exceção dos anos de 1899 a 1901, 1906 a 1909, 1912-1913, fruto da competição naval com uma emergente e ameaçadora Alemanha.

A partir de 1916, pode se ainda perceber um predomínio do poder global do UK até 1919, quando foi ultrapassada pelos EUA com índice 0.448, no entanto foi somente a partir de 1944 que o índice 0.5 foi atingido por esse último país. A partir de 1919 os EUA não mais perderiam a supremacia naval para nenhum contendor, segundo o modelo Modelski/Thompson.

O primeiro ciclo foi dominado por Portugal, o segundo pela Holanda e o terceiro pela Grã-Bretanha. Esses três ciclos não serão discutidos. O que será apresentado a seguir é o quarto ciclo que teve também o UK como principal protagonista. Sempre que necessário serão confrontados o modelo teórico com a historiografia corrente, de modo a se verificar a pertinência dessa teoria de ciclos longos como instrumento de análise.

O QUARTO CICLO LONGO A PAX BRITANNICA ESTABELECIDADA

O quarto ciclo se inicia no Congresso de Viena em 1815, ao final das Guerras da Revolução e Napoleônicas. Ele engloba cerca de 100 anos,

perpassando todo o século XIX até os primeiros 14 anos do século XX, quando foi deflagrada a chamada Grande Guerra de 1914. O modelo Modelski/Thompson considera as duas grandes guerras do século XX, a de 1914-1918 e 1939-1945, como um grande conflito interconectado, dentro de um mesmo grande processo político. Dessa maneira, nessa discussão, o período de 1914 a 1945, que deveria se constituir no início do quinto ciclo longo, será abordado dentro do quarto ciclo longo, interrompendo-se em 1945, ano final proposto na abordagem indicada na introdução. Não se pretende assim discutir o quinto ciclo longo.

A partir de 1815 pode-se perceber a grande superioridade naval do UK, ao longo de todo o século. De 1815 a 1899 os britânicos assumiram a função de poder mundial em 32 anos. Nesse período a Marinha Real britânica manteve em **todos os anos** superioridade na distribuição de poder, sendo que o ano mais equilibrado foi o de 1862, com o UK possuindo 0.401 de valor e a França 0.398. Não seria forçado realmente se afirmar que o século XIX foi o da Pax Britannica, pois a superioridade da Armada britânica foi flagrante.

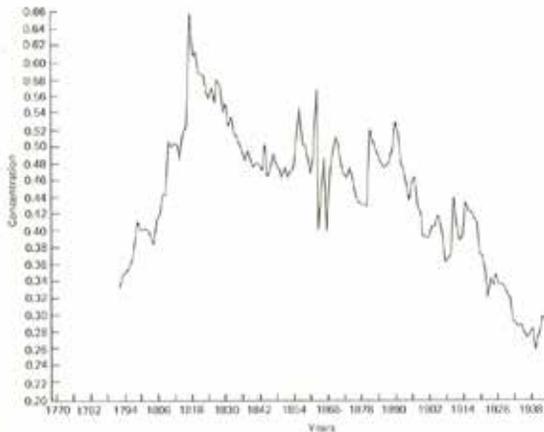


Figure 5.7 Long cycle IV

Quarto ciclo longo de poder marítimo, correspondendo ao segundo período britânico.

Na virada do século XIX para o XX, o UK manteve seus índices altos, no entanto, a partir de 1910, percebe-se um aumento gradual dos valores alemães. Em 1914 os números indicavam para o UK 0.436, Alemanha

0.282, EUA 0.128, França, Rússia e Japão com os mesmos índices de 0.051. Somando-se os dois poderes globais que seguiam o UK, chega-se ao índice de 0.410, menor que o esposado pelo UK (0.436). Ao final de quatro anos de luta, em 1918, os ingleses mantiveram a primazia na distribuição com valores de 0.411 contra 0.234 da Alemanha, 0.159 dos EUA, 0.084 do Japão, 0.065 da França e 0.047 da Rússia. Sua vantagem sobre os dois contendores que se seguiam, a Alemanha e os EUA, continuou alta, 0.411 contra 0.393. Em 1919 o poder marítimo alemão caiu a zero e os EUA, devido a grande mobilização para a guerra, passaram, pela primeira vez o UK, fato não ocorrido desde 1701

Essa superioridade sobre o UK manteve-se constante até o início da Segunda Guerra Mundial em 1939. Os britânicos conseguiram se aproximar dos EUA ao final dos anos 20, afastando-se logo em seguida. Nos anos anteriores ao deflagrar da guerra, os britânicos fizeram grandes esforços para contrabalançar esses números desfavoráveis, chegando a se igualar com os EUA em 1940 (0.273). Por esses números pode-se perceber que, a partir de 1919, os EUA assumiram a liderança naval mundial em orçamentos navais e navios capitais.

No início da Segunda Guerra Mundial os valores eram os seguintes: UK, 0.259; EUA, 0.278; Japão, 0.167; França, 0.130; Alemanha, 0.093 e Rússia, 0.056. Esses números indicam que a Alemanha estava totalmente desaparelhada para enfrentar os aliados no mar. Os britânicos tinham duas vezes e meia mais poder relativo que os alemães.

Durante a guerra de 1939 a 1945 houve um aumento vertiginoso dos índices norte-americanos, quando chegaram a poder mundial a partir de 1944 (0.510). Os britânicos terminaram a guerra como a segunda potência naval com índice 0.350. Tanto alemães como japoneses encontravam-se exaustos e sem nenhum poder marítimo relevante em 1945.²²

Inicia-se assim o quinto ciclo longo de poder, cuja discussão não possui relevância para a investigação conduzida, limitada no aspecto temporal em 1945.

O século XIX pode ser considerado o século das grandes inovações tecnológicas no campo da guerra naval, conforme anteriormente discutido. O navio à vela vinha atuando desde a Antiguidade e por depender apenas do vento como elemento de propulsão, tinha um raio de ação²³ quase

22 Idem.

23 Raio de ação é a distância máxima que um navio pode alcançar, partindo de sua base e a ela retornar, sem se reabastecer de combustível nem de alimentos.

ilimitado. Sua grande limitação era a fadiga das tripulações e a quantidade de comida transportada. Sua baixa velocidade, dependente das condições de vento, fazia-o difícil de manobrar em combate aproximado. Além disso, requeria manutenção constante de seu poleame e massame²⁴, sujeitos às condições climáticas enfrentadas pelos navios.

O surgimento da máquina a vapor veio a modificar essa relação romântica do homem com o mar e por conseguinte a própria guerra marítima. A tríade carvão, vapor e aço seria a base da chamada Segunda Revolução Industrial que afetou significativamente as relações dos povos marítimos, do qual o UK tinha a vantagem.

As Marinhas de guerra utilizaram o vapor como propulsão bem depois do uso comercial pelas grandes companhias marítimas. Os almirantes dos principais poderes marítimos consideravam essa inovação pouco confiável, pois eram dependentes de carvão, que deveriam estar disponíveis em diferentes bases ao longo das vias navegáveis do mundo; de uma vasta rede logística para apoio de reparos e sobressalentes; de bons técnicos que pudessem reparar as sofisticadas máquinas que surgiam; e por fim temiam que em combate as máquinas pudessem apresentar problemas que tornariam os navios de guerra alvos fáceis.

As máquinas, no entanto, aos poucos foram se aperfeiçoando e as avarias, tão temidas, não aconteceram. Das pás laterais, criaram-se os hélices²⁵ que já eram protegidos por estarem abaixo da linha d'água. O vapor, também, foi utilizado a bordo para serviços auxiliares como a geração de energia elétrica e para melhorar a habitabilidade dos tripulantes.

Na Guerra da Criméia (1853-1856) surgiu uma outra grande novidade tecnológica que foi o navio dotado de couraça, de modo a ser protegido dos tiros provindos das fortalezas russas. Em 1859 os franceses lançaram ao mar a fragata *Gloire* de madeira, dotada, no entanto, de couraça, seguida, no ano seguinte, pelo *Warrior* britânico, com outra grande novidade que foi o casco todo de ferro.²⁶

24 Poleame é o nome genérico dado às peças de madeira e ferro destinados à passagem ou retorno de cabos nos navios. Massame é o conjunto de cabos fixos ou de laborar existentes a bordo dos navios para manobrar embarcações. Fonte: BRASIL, *MANUAL DO TRIPULANTE*, Rio de Janeiro: Diretoria de Portos e Costas, Ministério da Marinha, 1975, p.31.

25 Em 1850 a França lançou ao mar a primeira belonave movida a hélice, o *Napoleon*. Dois anos depois os ingleses lançaram o *Agamenon* também a hélice. Fonte: ALBUQUERQUE, op.cit. p.109.

26 ALBUQUERQUE, op.cit. p.110.

O Almirante Armando Vidigal descreveu de maneira interessante a corrida entre o poder ofensivo dos canhões e o defensivo das estruturas couraçadas dos navios desse período. Disse ele:

As granadas ocas eram uma séria ameaça para os navios de madeira. A medida que foram sendo introduzidos melhoramentos nos canhões, como o emprego da alma raiada, carregamento pela culatra ao invés de pela boca, etc, a supremacia da artilharia levou à construção de navios metálicos e ao aparecimento das couraças [...] além das vantagens de caráter militar que tal inovação representava, proporcionava ela maior simplicidade de construção, permitindo maior peso de carga do que um navio de madeira para as mesmas condições de calado e deslocamento.²⁷

As couraças passaram a aumentar de espessura para suportar os tiros de canhões com maiores calibres e assim começaram a surgir os primeiros navios totalmente encouraçados. O alcance dos canhões aumentou radicalmente. Como comparação, em 1805 os canhões das naus tinham alcances de 3.000 jardas.²⁸ Em 1941 o alcance passara a ser de 35.000 jardas para um canhão de 16 polegadas de calibre.²⁹ Um aumento extraordinário.

Por um período de tempo, o esporão, localizado na proa dos navios de guerra, passou a prevalecer, aproveitando a massa com o movimento, de modo a atingir pontos do casco dos navios inimigos não protegidos. Era um regresso a tática de abalroamento do passado, conforme já discutido anteriormente.

Outras inovações tecnológicas surgiram no final do século XIX. O navio torpedeiro rápido armado com torpedos autopropulsados logo se transformou na grande novidade tática, principalmente para Marinhas de poucos recursos que viam nesse tipo de combate uma possibilidade de atingir os grandes encouraçados dos Estados com maiores poderes marítimos. Dentro dessa concepção, surgiu na França uma escola de pensamento que preconizava o uso intensivo de pequenas embarcações

27 VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1985, p.19.

28 Uma jarda corresponde a 0.91 metros Fonte: MANUAL DO TRIPULANTE, op.cit. p.499.

29 WARNER, Oliver. *Great Battle Fleets*. op.cit, p.13.

rápidas do tipo torpedeiras para atingir as linhas de batalha inimigas. Seu idealizador foi o almirante Theophile Aube que cunhou a expressão “Jeune Ecole” para esse tipo de concepção tática. Segundo a “Jeune Ecole” o tempo dos grandes navios armados de canhões de grande calibre já havia passado. Surgia a era das pequenas embarcações rápidas e dotadas de torpedos, além de cruzadores ligeiros para o ataque ao tráfego marítimo, numa acepção típica, segundo Armando Vidigal da clássica guerra de corso dos séculos XVI a XVIII.³⁰

Essa concepção teve vida curta, pois os britânicos, dotados da maior esquadra de então, armaram seus grandes navios com canhões de tiro rápido de menor calibre, capazes de atingir com eficiência essas embarcações, além disso foi criado como contra-medida aos torpedeiros o “contra-torpedeiro” armado também com canhões de tiro rápido, dotado de razoável velocidade, com o propósito de defender os grandes navios capitais.

Os franceses, em contrapartida, desenvolveram ao final do século XIX os primeiros submersíveis, armados com torpedos, como forma de atacar os navios de superfície, aproveitando a sua grande característica que era a ocultação submarina.³¹ Nos quinze primeiros anos do século XX a evolução desse tipo de embarcação foi vertiginosa, principalmente na Marinha alemã. Na Segunda Guerra Mundial os submarinos passaram a se constituir em uma arma importante, com efeitos devastadores no tráfego marítimo inimigo, uma vez que permaneciam mais tempo em operações de combate e tinham a capacidade de permanecer mergulhados por maiores lapsos de tempo.

O avião não teria grande utilidade na Grande Guerra naval de 1914-1918. Seu desenvolvimento viria posteriormente, quando foram criados porta-aviões no período entre guerras. Nos anos 30 a ala aérea embarcada teve grande evolução nas Marinhas norte-americana e japonesa. Na Segunda Guerra Mundial passaram a se constituir, juntamente com os porta-aviões, na principal arma ofensiva das esquadras oceânicas, sobrepujando em importância o velho encouraçado como a arma capital. A combinação avião com porta-aviões passou a ser o principal vetor de combate a partir dessa guerra.

30 VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. op.cit p.144.

31 Os franceses lançaram em 1899 o submersível *Narval* em Cherburgo com um desenho bem avançado, dotado de tanques de lastro externos a um casco resistente, para submersão. Na superfície era propulsado por motor a gasolina, sendo que submerso utilizava motores elétricos dotados de baterias. Fonte: Ibidem. p.149.

Como afinal a Marinha Real britânica se preparou nesse ciclo para se contrapor aos seus desafiantes, em especial a França e depois a Alemanha?

No século XIX a Marinha britânica singrava os mares quase impunemente. As principais tarefas a ela alocadas eram a supressão da pirataria e o comércio de escravos no Atlântico, Índico, Mediterrâneo e no Mar da China. Além disso, outras tarefas menores eram realizadas tais como a exploração marítima e a confecção de cartas náuticas, intervenções navais em colônias controladas pelo UK e a sempre necessária diplomacia de canhoneiras, “mostrando a bandeira” quando e onde fosse necessário. Para o bom cumprimento dessas tarefas, os britânicos dispunham de bases navais e de abastecimentos em Porto Royal na Jamaica, Gibraltar, Halifax, Porto Mahon na Ilha de Minorca, Malta, Trincomalee, Ilhas Falklands, Aden, Hong Kong, Bermuda, Singapura, Lagos, Chipre, Alexandria, Mombasa, Zamzibar e Wei-hai-wei.³²

Além dessas bases de apoio, a Marinha britânica dispunha de estações navais na América do Norte, Índias Ocidentais, África Ocidental, Cabo da Boa Esperança, América do Sul, Pacífico, Índias Orientais, China, Mediterrâneo, Austrália e a poderosa Home Fleet em águas territoriais³³.

A grande preocupação estratégica do UK era a manutenção, durante o Século XIX, de uma superioridade naval sobre os principais contendores que surgiam, em especial sobre a Alemanha. Uma política agressiva foi estabelecida em 1889, a chamada “Two Power Standard”. Ela determinava que a esquadra de batalha britânica deveria ser igual ou maior em números que os dois poderes navais europeus que se seguiam. Em memorando de maio de 1909, o Primeiro Lorde do Almirantado, Reginald Mc Kenna encaminhou correspondência ao Primeiro-Ministro H. Asquith, mencionando essa política nos seguintes termos:

O recente despertar e utilização dessa política [two power standard] como uma medida do poderio naval britânico pode ser imputada a Lorde George Hamilton que a mencionou como uma reação ao desenvolvimento das esquadras de combate da Rússia e da Alemanha depois de 1885. Até aquele ano a França era o único país, além da GB, com algum poder naval e a implementação do ‘two power standard’ não tinha sentido. Está claro que a

32 MODELSKI/THOMPSON, op.cit. p. 209.

33 Ibidem, 209.

supremacia britânica não poderia ser adequadamente obtida em todo o tempo e em todas as circunstâncias, somente construindo navios em número suficiente para permitir que enfrentemos qualquer das duas marinhas apontadas [...] em alguns casos essa política [two power standard] tem significado igualdade com qualquer combinação de dois poderes navais [...] outros políticos tem considerado essa política simplesmente como a soma aritmética de navios da esquadra de combate das duas potências que se seguem à GB [...] por razões práticas, o problema a ser considerado será, qual grau de superioridade em encouraçados devemos possuir sobre o seguinte poder naval europeu?³⁴

Além da preocupação numérica e a manutenção do ‘status quo’, o governo britânico perseguia a conhecida política de balanço de poder europeu. Possuindo um exército diminuto, com poucos aliados continentais, o UK não tinha capacidade de intervir com eficácia no continente europeu³⁵. A Marinha, então, deveria permanecer poderosa.

Outro princípio importante adotado pelo UK era a política de “mãos livres para um povo livre”. Essa política determinava que qualquer declaração de guerra demandava total apoio público, apesar dos governos terem dificuldade de prever a extensão desse apoio³⁶, uma vez que a opinião pública poderia estar dividida e não existir instrumentos de medição para esse apoio. Essa política foi motivada pelo clamor público ocorrido após os massacres realizados pelos turcos aos armênios em 1895-96, quando se tornou impossível convencer a opinião pública a apoiar a Turquia no seu confronto com a Rússia na questão dos Estreitos.³⁷ Em todas as circunstâncias a Armada Real tinha destacado papel na defesa dos interesses britânicos.

Em 1904 o novo Primeiro Lorde do Mar do UK, almirante Sir John Arbuthnot Fisher, assumiu o posto com inovações que viriam modificar a constituição da linha de batalha e a guerra no mar como um todo. Inicialmente ele transferiu para a reserva cerca de 154 navios, dos quais

34 Memorando de Reginald McKenna, FLA, para o PM H. Asquith em maio de 1909. Fonte: BRITISH NAVAL DOCUMENTS 1204-1960. London: Naval Records Society, 1993, p.754.

35 GOOCH, John. The weary titan: strategy and policy in Great Britain, 1890-1918. op. cit, p. 281.

36 Idem.

37 Idem.

17 eram encouraçados obsoletos que só traziam dispêndio de recursos ao erário e consumiam um número expressivo de marinheiros que poderiam estar guarnecendo navios mais modernos³⁸. Em seguida, reorganizou a esquadra de reserva em três grupos, chefiados cada um por um almirante, que tinha a responsabilidade de treinar suas tripulações, de modo a complementar os esquadrões da ativa. Como terceira medida, redistribuiu os navios de combate, com vistas a enfrentar a ameaça alemã, que ele tinha certeza viria em breve. Diminuiu a força do Mediterrâneo, criou a força do Atlântico em Gibraltar e as forças do Canal da Mancha em Dover e a Home Fleet no norte do Reino Unido. A força do Atlântico poderia se agregar tanto a do Mediterrâneo como a do Canal³⁹. Os esquadrões no Atlântico, Índico Oriental, Austrália e Pacífico operariam cruzadores, de modo a proteger as linhas de comunicação contra corsários de superfície.

Ainda dentro dessas inovações, determinou, a partir de uma idéia italiana, a construção do novo encouraçado “Dreadnought”. Essa novidade foi um marco na construção naval e na organização das linhas de batalha das principais Marinhas do mundo no período. Seguiu-se o cruzador de batalha, também uma criação sua, no entanto esse tipo de navio não obteve tanto sucesso, pois abria mão da proteção em prol da velocidade, embora mantivesse ainda boa artilharia e deslocamento similar ao encouraçado. Essa combinação mostrou-se funesta na Jutlândia⁴⁰ em 1916. Com essas concepções os britânicos enfrentaram os alemães em 1914.

Desde o início do conflito em agosto os britânicos se preocuparam em controlar o Mar do Norte e o Canal da Mancha, procurando atrair a esquadra alemã para o enfrentamento naval, dentro de uma concepção estratégica de procurar a batalha naval para dominar o mar. Imediatamente bloquearam as proximidades dos portos alemães, de modo a perceber qualquer movimentação de navios de guerra inimigos nessas áreas. Ao

38 KEMP, op.cit. p. 170.

39 Ibidem, p.171.

40 Em 31 de maio de 1916 durante a Grande Guerra, ocorreu a grande batalha naval da Jutlândia envolvendo forças britânicas e alemães. Nesse combate três cruzadores de batalha ingleses foram perdidos em sucessão com grande número de mortos. O primeiro o *Indefatigable* com 1.100 marinheiros afundou atingido por tiros de um cruzador alemão. Só sobreviveram dois homens. O segundo a afundar foi o *Queen Mary*. De seus 1.285 homens, só três sobreviveram. Por fim o *Invincible* foi afundado levando para o túmulo 1.023 homens. Só três escaparam da morte. Esses navios tinham graves erros de projeto que os tornavam vulneráveis a tiros de canhões de grosso calibre, devido a pouca proteção couraçada. Fonte: KISSEL, Robert. Trading armor for speed. *Military History*. Leesburg: Primedia, v.17, no 6, p.70, fev 2001.

mesmo tempo, procuraram proteger suas linhas de comunicação⁴¹ contra corsários de superfície que transitavam em áreas afastadas das zonas de guerra européias, tais como o Atlântico Sul, o Caribe, a costa africana, o Índico e o Pacífico. Uma outra iniciativa com sucesso da Marinha britânica foi procurar estrangular o comércio marítimo inimigo, atacando seus navios mercantes.

A superioridade britânica era flagrante, no entanto, ela não impediu que os alemães realizassem uma façanha no Mediterrâneo. Eles conseguiram fazer passar por todas as forças navais britânicas na região, dois navios de combate⁴² que se agregaram aos seus aliados turcos no Bósforo. Esse sucesso alemão foi muito comentado nos meios ingleses que procuraram logo encontrar os ‘bodes expiatórios’ por essa falha irreparável. Ambos os almirantes envolvidos foram responsabilizados pelo fracasso em interceptar os navios alemães e afastados de suas funções⁴³.

Outro grande fracasso foi a operação de desembarque nos Dardanelos em 1915. Apesar dos navios aliados dominarem os estreitos, não conseguiram progredir além de certo ponto. Tanto as minas marítimas como a resistência turca ao desembarque anfíbio que se seguiu foram essenciais para a determinação de se retirar, o que se deu depois de meses de baixas entre as tropas aliadas, predominantemente australianas. Nessa operação, Winston Churchill e John Fisher fracassaram. O primeiro, como Primeiro Lorde do Almirantado por ter autorizado e incentivado uma operação complexa como esta, sem o devido planejamento e cuidado. O segundo, já em avançada idade e de volta ao cargo de Primeiro Lorde do Mar, por ter se omitido e se afastado da função “por ciúme do prestígio exuberante do imperador militar Lorde Kitchener” do Exército britânico, segundo palavras do historiador Leslie Gardner⁴⁴.

Embora fosse superiora, a Marinha britânica não conseguia atrair a esquadra de alto mar alemã para o combate. Alguns navios alemães

41 As linhas de comunicação são rotas por onde trafegam os navios desde seus portos de origem até os de destino. Fonte: BRASIL, *Noções de estratégia marítima*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, Comando d Marinha, 2004, p.2.6.

42 Tratava-se dos cruzadores *Goeben* e *Breslau* sob o comando do almirante Souchon. Por cerca de seis dias ambos navios cruzaram todo o Mar Mediterrâneo incólumes, sem serem importunados pelos ingleses. Fonte: VAN DER VAT, Dan. *The ship that changed the world..* London: Grafton Books, 1986.

43 Trata-se dos almirantes Sir Archibald Milne, Comandante-em-Chefe do Mediterrâneo e Ernest Troubridge, Comandante do 1º Esquadrão de Cruzadores. Fonte: *Ibidem*, p.52 e 54.

44 GARDINER, Leslie. *The british admiralty*. Edinburgh: William Blackwood & Sons, 1968, p.332.

chegaram a bombardear a costa inglesa sem serem molestados, o que criou um grande mal-estar entre a população que via que os recursos despendidos na formação de uma grande Marinha não se traduziam em maior segurança. O fracasso em destruir a força naval alemã na grande Batalha da Jutlândia veio a comprometer, ainda mais, a já combalida reputação naval britânica.⁴⁵ O historiador Geoffrey Bennet diria, em relação a frustração inglesa com a batalha, que “foi um fim insatisfatório. Por dois anos a esquadra britânica desejou e rezou por uma chance de se encontrar com o inimigo alemão. Encontraram-se enfim e a vitória lhe foi negada”.⁴⁶

A grande ameaça que surgiu com intensidade foi a campanha submarina irrestrita a partir de fevereiro de 1917. A navegação aliada foi muito atingida com essa campanha. Em determinado momento a proporção de afundamentos superou a de construção de navios. A manter aquela intensidade o povo inglês passaria fome e sofreria forte carestia. Um erro de avaliação alemão foi o afundamento de navios mercantes norte-americanos, o que veio a precipitar o envolvimento desse país na guerra em apoio ao UK. A Marinha britânica demorou sobremaneira para adotar a tática de comboios, como forma de se contrapor aos submarinos. Quando acabou finalmente adotando essa tática, as perdas passaram a declinar mês a mês.

A Grande Guerra acabou em novembro de 1918, consumindo os recursos britânicos e o UK, apesar de vitoriosa, não possuía o mesmo vigor de antes do conflito. Os EUA saíram fortalecidos, com uma Marinha em franca expansão. Winston Churchill em 1918 diria que “tínhamos administradores competentes, brilhantes experts em diversos campos, navegadores magníficos, excelentes disciplinadores, belos e devotados oficiais de marinha, contudo no final do conflito tínhamos mais comandantes de navios que comandantes de guerra”.⁴⁷

No período entre guerras (1918-1939) o UK tinha como preocupação básica a proteção de suas linhas de comunicação em seu Império e a manutenção de uma proporcionalidade com as demais Marinhas aliadas, uma vez que não existiam condições políticas para uma nova corrida armamentista naval. Todos ansiavam pela paz.

45 A batalha naval da Jutlândia ocorreu em maio de 1916 e foi o maior encontro entre as duas grandes esquadras na Grande Guerra. Apesar de ser mais poderosa, a Marinha britânica não conseguiu destruir a sua adversária.

46 BENNET, Geoffrey. Battle of Jutland. In: KEMP, Peter. *History of Royal Navy*. London: Arthur Barker Lt, 1969, p.201.

47 KEEGAN, John. *The price of the Admiralty*. London: Penguin Books, 1988, p.121.

O Tratado Naval de Washington foi celebrado em 1922 determinando o dimensionamento máximo das Marinhas do UK, dos EUA, do Japão, com proporções de 5:5:3 respectivamente. A França teria a mesma proporção da Itália correspondente a 1,75 do UK. Houve, também, limitações em classes individuais de navios, tais como encouraçados, cruzadores de menores dimensões, porta-aviões e outras classes de meios. Em 1923 o UK possuía 24 encouraçados contra 21 dos norte-americanos. A paridade foi estabelecida a partir de 1931. Desse momento em diante, em termos de navios capitais, o UK e os EUA igualaram-se.

No início da Segunda Guerra Mundial, o UK continuava sendo o principal poder marítimo da Europa e apesar do início do rearmamento alemão, sua superioridade no mar era avassaladora.

As principais tarefas alocadas à Marinha Real britânica eram a defesa contra invasão de seu território, a proteção de suas linhas de comunicação marítimas, a capacidade de transportar tropas para qualquer ponto do globo por meio marítimo, o ataque às linhas de comércio alemães e o bloqueio aos portos controlados pelos germânicos, de modo a impedir a saída de corsários de superfície e submarinos inimigos. Os ingleses continuavam a considerar o Canal da Mancha e o Mar do Norte como “lagos britânicos”.

A ação contra os corsários foi eficiente e em sequência dois dos grandes navios alemães foram caçados e afundados, o *Graf Spee* no Atlântico Sul e o *Bismarck* no Atlântico Norte. Uma das grandes falhas de percepção dos ingleses foi a operação de passagem de grandes navios germânicos do oeste para leste pelo Canal da Mancha em fevereiro de 1942. A permanência dos navios alemães em Brest significaria a sua destruição pela aviação aliada. A operação foi bem planejada pelos alemães e aproveitando a noite para a corrida em direção aos portos alemães de Kiel e Wilhelmshaven, com apoio da Força Aérea e de navios menores na cobertura, a operação terminou com grande sucesso para os alemães.

No Mediterrâneo, os ingleses tiveram que enfrentar a Marinha italiana, o que não foi nenhum problema extremo. Possuindo bases em Gibraltar, Malta e Alexandria a esquadra britânica enfrentou os italianos e assumiu o domínio do mar naquelas paragens. A grande preocupação nessa região marítima era a ofensiva da aviação alemã que operava a partir de bases na Itália, Sicília e Norte da África contra a navegação mercante aliada. Outra preocupação era com a Marinha francesa que caíra nas mãos dos alemães e as unidades francesas que se encontravam na África. Foram,

então, realizados ataques contra os navios franceses em Mers-el-Kebir e determinado o desarmamento de navios em Alexandria.

Em dezembro de 1941 os japoneses atacaram Pearl Harbor e fizeram os EUA entrarem na guerra. Naquele ano os EUA possuíam 32,6% de distribuição global de poder marítimo contra 28,3 dos ingleses e 23,9 dos japoneses. A entrada dos norte-americanos na guerra fez pender a balança a favor dos aliados. A cada ano da guerra o percentual de poder marítimo dos EUA foi aumentando continuamente, passando de 38% em 1942, para 41,2% em 1943, 51% em 1944, tornando-se a partir desse ano o poder mundial e por fim 50% em 1945, último ano da guerra. O novo ciclo longo teria seu início a partir desse ano, com o predomínio dos EUA.

A campanha submarina alemã contra os navios mercantes aliados foi eficiente e como na guerra de 1914 a 1918 quase trouxe o colapso econômico para o Reino Unido. O auge dos afundamentos foi no mês de outubro de 1942, quando foram afundados 93 navios aliados com um total de 600.000 toneladas.⁴⁸ Foram estabelecidos, então, um sistema de comboios, novos equipamentos de detecção e ataque anti-submarino e novas táticas de ataque coordenado contra submarinos mergulhados. Depois de seis longos anos de campanha submarina chegou-se as seguintes perdas da navegação aliada: 2.775 navios afundados por submarinos, 521 por minas marítimas, 326 por navios de superfície, 753 por aviões inimigos e 411 por causas desconhecidas, perfazendo um total de 4.786 navios aliados perdidos.⁴⁹

O encouraçado deixava de ser o navio capital e dava lugar ao porta-aviões, amplamente usado no Pacífico, tanto por norte-americanos como por japoneses. Batalhas navais foram travadas, sem que houvesse engajamento entre navios de superfície, como por exemplo, a Batalha de Midway. A vulnerabilidade dos navios à ação dos aviões foi totalmente comprovada. Outra inovação operacional de relevância foi a criação do Trem da Esquadra, composto por navios de abastecimento que acompanhavam os navios de combate, de modo a suprir as necessidades logísticas no próprio teatro de operações, evitando a ida dos primeiros para as bases de apoio, afastadas dos locais de disputa. Para os reparos imediatos dos navios criaram-se bases avançadas que provinham os consertos emergenciais aos meios de combate, próximo aos teatros de operação, economizando tempo e aumentando a disponibilidade para a luta.

48 BELOT, R. de *A Guerra aeronaval no Atlântico*. Rio de Janeiro: Record, [196-], p.198.

49 *Ibidem*, p.276.

Foram realizadas também operações anfíbias⁵⁰ de grande envergadura, como por exemplo, a Operação 'Overlord', invasão da França ocupada pelos alemães a partir da Inglaterra, e as operações anfíbias contra Iwo Jima e Okinawa contra os japoneses. Para a realização desse tipo de operação complexa, foram desenvolvidos planos específicos, táticas avançadas e novos procedimentos operacionais, de modo a controlar no tempo e espaço as diferentes etapas de sua execução que compreendiam o planejamento, o embarque da tropa a ser desembarcada nas praias de assalto, o ensaio para se testar a viabilidade da operação, a travessia até o ponto de desembarque e por fim o assalto.

Novas armas foram desenvolvidas nesse período tais como novas minas marítimas com sensibilidades magnéticas, acústicas e de pressão, além de novos equipamentos de escuta submarina, o radar para detecção de superfície e novos instrumentos para detecção de emissões eletrônicas.

Enfim a Segunda Guerra Mundial foi a guerra das inovações tecnológicas, do qual emergiu o novo poder mundial, os EUA. O eclipse britânico, enfim, ocorria depois de mais de dois séculos de predomínio naval.

Os ciclos longos de poder marítimo, como modelos teóricos, parecem atender aquilo que a própria historiografia apontou como relevante na guerra no mar no entanto, esse modelo indicou pontos de fragilidade importantes em sua constituição.

OS CICLOS LONGOS DE PODER MARÍTIMO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Ciro Flamarion Cardoso e Héctor Brignoli afirmam que a história serial foi durante muito tempo econômica, interessada no estudo de ciclos conjunturais, a partir de variáveis tais como preços, salários e índices comerciais. Tal fato, no entanto, segundo eles, não se aplica na atualidade, uma vez que a história serial tem abrangido novos campos de pesquisa, incluindo variáveis demográficas, ideológicas e políticas⁵¹. Dentro dessa concepção a teoria de ciclos longos se enquadra como um exemplo de história serial, utilizando modelo quantitativo, no qual se trabalha, na maior parte do período cronológico abarcado, com apenas uma variável,

50 A operação anfíbia refere-se, normalmente a um ataque lançado do mar por uma Força-Tarefa Anfíbia sobre litoral hostil ou potencialmente hostil.

51 CARDOSO, Giro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Pérez. *Métodos da História*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990, p. 34.

o número de navios de linha. Em um segundo momento, a partir de 1816, inclui-se novo parâmetro quantitativo, os gastos navais dos poderes globais prevalentes no quarto ciclo longo, que se conjunham com a variável anterior, na obtenção das séries temporais para a determinação dos poderes mundial e globais.

O que os autores realmente pretendiam com essa análise era correlacionar um ou dois parâmetros 'navais' seriais para se mensurar capacidades relativas de poder marítimo entre os principais atores internacionais em cada ciclo, de modo a afirmar que o predomínio naval de certo ator, o poder mundial, considerando apenas essas variáveis, teria não só ascendência naval sobre seus contendores, mas também ascendência mundial.

Essa teoria deve ser analisada sob sete aspectos fundamentais: a questão das fontes, o número de variáveis seriais, a questão moral, o adestramento, aspectos da tecnologia e do aprestamento, a correlação com as políticas navais de cada ator considerado, e por fim o reducionismo do modelo.

Inicialmente, a questão do trabalho e manuseio das fontes deve ser discutida. Dizem Cardoso e Brignoli que o traço distintivo mais importante da história serial, ante as demais formas de história quantitativa, consiste em ser uma atividade exercida por historiadores com formação especializada, especialmente quando se trabalha com séries estatísticas relativas a períodos anteriores ao século XIX e a necessidade de não se cometer anacronismos, isto é não respeitar o caráter diferencial das diferentes sociedades analisadas.⁵² Em aditamento, François Furet distinguiu três grupos, segundo a ordem crescente de dificuldades relativamente a constituição das séries que seriam as seguintes:

As mais simples eram as fontes estruturalmente numéricas reunidas para responder a questões do campo original de pesquisa, por exemplo, os registros paroquiais para a história demográfica ou mesmo planilhas eleitorais para a história política. Quando houvesse lacunas nas séries seria permitida a extrapolação. Essas operações, segundo Furet, eram fáceis e confiáveis. O segundo grupo em dificuldade compunha-se de fontes estruturalmente numéricas, usadas para encontrar respostas a questões totalmente estranhas a seu campo original de pesquisa, como, por exemplo, a utilização de preços como indicadores do crescimento econômico ou o estudo de documentos fiscais para se estudar a estrutura

52 Ibidem, p.32.

social de determinado grupo. Neste caso o pesquisador deveria justificar a validade do emprego dessas fontes em relação a sua problemática. O manejo dos dados seria difícil e os resultados mais arbitrários do que no caso anterior. Por fim, a mais complexa que era a utilização das fontes não estruturadas numericamente, usadas de modo quantitativo, mediante um procedimento substitutivo. Eles deveriam ser organizados em séries e em unidades cronológicas comparáveis a custo de um trabalho bem mais complexo que no grupo anterior.⁵³

A teoria dos ciclos longos pode ser qualificada como pertencente ao segundo grupo, uma vez que se trabalha com fontes numéricas (a quantidade de navios de linha por ano considerado), que são usadas para encontrar respostas a questões estranhas ao campo de pesquisa, isto é a mensuração de poder relativo entre atores internacionais. Por meio do número de navios, pretende-se mensurar poder. Os pesquisadores, nesse caso, justificaram a utilização desses dados, na impossibilidade de se confiar em outros parâmetros de avaliação, no entanto durante toda a apresentação do modelo quantitativo enfatizaram a dificuldade de se trabalhar com esse parâmetro, devido a grande variedade e complexidade de informações disponíveis.

Sem dúvida Modelski e Thompson tiveram muito cuidado na seleção e no manuseio das fontes, procurando contrabalançar essas dificuldades com critério, bom senso e técnica. Entretanto, a dificuldade existe como apontado por Furet e assim as chances de valores arbitrários, mesmo que com grande cuidado na análise, são altas.⁵⁴

Um segundo ponto a ser discutido é o referente ao número de variáveis utilizadas, apenas uma na maior parte do espectro temporal. Essa limitação nas séries analisadas torna-se relevante à medida que se pretende, a partir de apenas uma variável, configurar uma tendência ou prognóstico. Um exemplo marcante dessa possível distorção é tomar o número de navios de linhas para indicar um predomínio sobre adversários como se os valores numéricos por si indicassem superioridade, quando outros fatores devem ser considerados. Uma variável apenas dificilmente poderá indicar tendências, principalmente por se confrontar com valores relativos e não absolutos de outros atores internacionais avaliados.

53 Ibidem, p. 36.

54 Há que se considerar que George Modelski e William Thopson são cientistas políticos e não historiadores, pouco afeitos ao manuseio de fontes. Deve ser, no entanto, considerado que ambos trabalharam com critério os dados disponíveis e ao que parece com boa técnica documental.

Um terceiro ponto a ser apresentado é a questão da moral que não pode ser mensurada em séries quantitativas. Pode-se definir moral como o espírito ou a atitude mental de um indivíduo ou grupo de indivíduos, que se reflete em sua conduta. Como medir a moral? Quais os parâmetros morais que devem ser auferidos? Quem possui maior moral em um confronto que envolve grupos humanos distintos e como medi-las relativamente? No estudo de Modelski / Thompson essa variável não foi considerada. Quando se discute guerra o fator moral é relevante, muitas vezes se sobrepondo ao fator material. O aprimoramento e a conservação de um moral elevado são essenciais para o êxito na guerra.

Um quarto ponto a ser discutido é a questão do adestramento. Como se computar o adestramento de uma Marinha em séries quantitativas? Esse fator, juntamente com a moral são elementos fundamentais de difícil mensuração. Evidentemente que existiram Marinhas mais preparadas que outras no período considerado no estudo de Modelski / Thompson, no entanto esse requisito fundamental não foi contemplado. A velocidade de remuniamento de canhões, a rapidez na formação tática de navios em combate, a perfeita coordenação de fogo, o moderno e eficiente controle de avarias durante a ação, são alguns fatores entre dezenas que podem fazer a diferença em guerras. Esses fatores não foram computados no modelo analisado.

Um quinto ponto a ser apresentado é a questão da tecnologia naval agregada nos navios de linha e a capacidade de apoio logístico. Como mensurar em séries estatísticas a tecnologia? Certo que dois navios de linha não eram efetivamente iguais. O que distinguia um do outro, a parte o fator humano, sempre presente, era a tecnologia agregada nos seus sistemas de combate. Modelski e Thompson conseguiram até distinguir algumas classes de navios de linha de outras, no entanto, a tecnologia agregada a cada classe não pôde ser devidamente segregada, devido ao grande número de variáveis envolvidas nesse processo. A questão da capacidade logística agregada de cada poder global tampouco foi contemplada pelo modelo. Um exemplo desse requisito foi a capacidade do UK apoiar os seus navios na maior parte dos períodos considerados, ao contrário de outros contendores que limitavam-se ao apoio em estações distantes em menores números que os britânicos, embora tivessem alcance mundial, um dos requisitos formulados por Modelski e Thopson. O UK tinha grande superioridade naval em parte devido a esses dois fatores reunidos, o que não pôde ser computada no modelo.

Um sexto fator a ser discutido é a recorrência com que políticas navais de poderes globais se traduziram em benefícios para o poder marítimo. Sem dúvida que a Inglaterra, depois a GB e por fim o UK dispuseram de estadistas que reconheciam a importância do fortalecimento desse poder, no entanto como medir esses benefícios? Não era apenas o incentivo na construção de mais navios de linha, mas também políticas de fortalecimento do setor naval, com melhores métodos de recrutamento, maiores salários para atrair os melhores homens para a Marinha de guerra, maiores recursos para o adestramento, de modo a aumentar a prontidão para a guerra no mar, incentivos a indústria bélica como forma de desenvolver tecnologias afins e outras iniciativas que não puderam ser computadas no modelo de Modelski / Thompson.

Um sétimo e último fator é o reducionismo do modelo. A partir de um parâmetro os autores procuraram indicar ciclos que, por envolverem interações políticas complexas, não poderiam ser dessa maneira tão simplificadas. Os sistemas políticos internacionais, segundo Joseph Nye, são menos centralizados e menos tangíveis do que os sistemas políticos nacionais, não abrangendo apenas os Estados. Disse ele que o ponto importante de qualquer sistema é de que o padrão inteiro é maior do que a soma das partes, isto é os atores, fins e instrumentos, podendo dar origem a consequências não intencionadas por nenhum dos atores que o constituem.⁵⁵ Assim a complexidade do sistema internacional e no caso em questão a interação entre os atores navais prevalentes não pode comportar reducionismos como o apresentado por Modelski e Thopson. O sistema político internacional é bem mais complexo do que o apresentado pelos autores. A redução da análise ao poder marítimo e somente ele, distorce o resultado e não leva em consideração aspectos econômicos, políticos, psicossociais que compõem a arena internacional, mais complexa, dinâmica e imprevisível muitas vezes. Tomar-se as relações internacionais do período pela mensuração de apenas uma variável, o poder marítimo, além de estruturalmente perigoso, é conjunturalmente insustentável.

Apesar desses percalços, o modelo traz à discussão a importância do poder marítimo no sistema internacional. Trata-se, assim, de uma teoria e como tal passível de discussão e análise, tendo, no entanto o grande mérito de discutir história naval e sua simbiose com as relações internacionais, nos períodos moderno e contemporâneo. Seus resultados, apesar da

55 NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria da história*. Lisboa: Gradiva, 2002, p. 39.

série de limitações metodológicas, apontaram para predominâncias cíclicas de atores navais, os poderes globais, que se correlacionavam com predomínios políticos desses mesmos atores na arena internacional, segundo a historiografia disponível. Coincidências? Elas podem existir, mas não parece o caso.

Dentro de suas concepções os ciclos longos parecem ser recorrentes. O primeiro ciclo longo abarcou cerca de 86 anos, de 1494 e 1580. O segundo, 108 anos, de 1580 a 1688. O terceiro, 104 anos, de 1688 a 1792 e por fim o quarto, 122 anos, de 1792 a 1914. Os ciclos, então, gravitaram entre 86 e 122 anos, o que nos indica que, continuando a recorrência, existirá uma guerra global, segundo o modelo, entre 2000 e 2036. Especulação metodológica? Determinismo histórico? Questões de difícil comprovação científica.

O estudo desses teóricos demonstrou que os atores políticos com maiores destaques nos diferentes ciclos longos desenvolveram seus poderes marítimos, investindo nos navios de linha e em orçamentos navais cada vez mais substanciais. A correlação entre o fortalecimento do poder marítimo e a prosperidade da Nação parece ter sido a principal conclusão de Modelski e Thompson. A teoria de ciclos longos de Modelski e Thopson procurou discutir a importância do poder marítimo na história e nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Luiz Porto; SILVA, Leo da Fonseca. *Fatos da História Naval*. 2. ed. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2006.

BELOT, R. *A guerra aeronaval no Atlântico*. Rio de Janeiro: Record, [196-].

BENNET, Geoffrey. Battle of Jutland. In: KEMP, Peter. *History of Royal Navy*. London: Arthur Barker Ltd, 1969.

BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. *Manual do Tripulante*. Rio de Janeiro, 1975.

Escola de Guerra Naval (Brasil). *Noções de Estratégia Marítima*. Rio de Janeiro, 2004.

BRITISH NAVAL DOCUMENTS 1204-1960. London: Navy Records Society, 1993.

BRODIE, Bernard. *A guide to naval strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1944.

CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Hector Perez. *Métodos da História*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

CASTRO, Theresinha de. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

FULLER, John F. C. *A conduta da guerra*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1966.

GARDINER, Leslie. *The british admiralty*. Edinburgh: William Blackwood & Sons, 1968.

GOOCH, John. The weary titan: strategy and policy in GB. 1890-1918. In: MURRAY, Williamson; KNOX, Mac Gregor; BERNSTEIN, Alvin. *The Making of Strategy: rulers, states and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977, p. 278-306.

HARDING, Richard. *Sea Power and naval warfare*. London: University College London Press, 1999.

JONES, James Rees. *The anglo-dutch wars of the 17th century*. London: Longman, 1996.

KEEGAN, John. *The price of the admiralty*. London: Penguin, 1988.

KEMP, Peter. *History of the Royal Navy*. London: Arthur Barker, 1969.

KENNEDY, Paul. *The rise and fall of the british naval mastery*. London: Ashfield Press, 1988.

KESSEL, Robert. Trading armor for speed. *Military History*, Leesburg, v. 17, n. 6, Feb. 2001.

LLOYD, C. *The Nation and the Navy: a history of naval life and policy*. London: [s.n.], 1961.

MEYER, W.B. *English Privateering in the War of Spanish Succession 1703-1713*. London: Mariners Mirror, 1983.

MODELSKI, George; THOMPSON, William. *Seapower and Global Politics*. Seattle: Univ. Washington Press, 1988.

MYERS, Phillip Van Ness. *General History*. 2. ed. Boston: Ginn and Co, 1923.

NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria da história*. Lisboa: Gradiva, 2002.

PEMSEL, Helmut. *A History of war at sea*. Annapolis: USNI, 1989.

STEVENS, W. O; WESTCOTT, Allan. *História do Poderio Marítimo*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

SYMCOX, Geoffrey. *The crisis of French Sea Power, 1688-1697*. Hague: Martinus Nijhorff, 1974.

VAN DER VAT, Dan. *The ship that changed the world*. London: Grafton Books, 1986.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1985.

WARNER, Oliver. *Great Naval Fleets*. London: Hamlyn, 1973.

WILSON, Alistair; CALLO, Joseph. *Who is who in naval history from 1550 to the present*. London: Rutledge, 2004.

Recebido em: 11/06/2014

Aceito em: 16/12/2014

ANKARA AND TEHRAN IN RUSSIA'S 'NEAR ABROAD': THE WAY TO CENTRAL ASIA

Paulo Afonso Brardo Duarte¹²

ABSTRACT

This paper aims to contribute to increase knowledge about a remote region of the world, but of utmost importance in the geopolitical context of today - Central Asia - as a result of its strategic position as a link between East and West, a space of competition and reinforcement of the great powers. Besides, the region has been, in recent years, attracting the attention of foreign investors due to the existence of large reserves of oil and gas. The central argument is that Iran and Turkey demonstrate a predominantly economic interest (the search for energy resources) towards the region, pursuing fundamentally realistic-driven policies with regard to it. Alternatively

1 Université Catholique de Louvain, louvain-la-neuve (belgique). E-mail: duartebrardo@gmail.com

2 PhD student in International Relations at *Université Catholique de Louvain*, where he earned his Master in International Relations. The author earned his degree in journalism at *Universidade Católica Portuguesa*. He is a researcher at *Instituto do Oriente* in Lisbon and an expert in Chinese and Central Asian studies

to the participant and non-participant observation, we resorted to the semi structured interview. The field research was done through interviews conducted predominantly in Central Asia. Convinced that the behaviour of the states is not likely to translate into tangible realities or mathematical formulas, we assume that the use of the qualitative method, through the hermeneutic analysis, is the methodology supporting this investigation. We suggest that Iran inspires itself on the Chinese policy towards Central Asia, which has shown remarkable vigour in recent years in order to project its power in the regional sphere and to mitigate the effects of Washington's (essentially) isolationist policy about it. Besides, we believe that an axis Ankara-Tehran-Central Asia-Beijing can provide extraordinary opportunities to Turkey, of course, if it knows how to use a skillful diplomacy to maximize its interests without hurting the alliance with Washington.

KEYWORDS: Central Asia; Iran; Turkey; Geostrategy; Realism

ANCARA E TEERÃO NO ENTORNO RUSSO: O CAMINHO DA ÁSIA CENTRAL

RESUMO

O presente artigo visa contribuir para aumentar o conhecimento acerca de uma região remota, mas de extraordinária importância no contexto geopolítico atual – a Ásia Central – fruto da sua posição estratégica enquanto elo de ligação entre Oriente e Ocidente, espaço de competição entre as grandes potências. O argumento central é o de que o Irã e a Turquia demonstram um interesse fundamentalmente económico (a busca de recursos energéticos) relativamente à região, perseguindo uma política predominantemente realista face a esta. Em alternativa à observação participante e não-participante, privilegiou-se a entrevista semiestruturada. O trabalho

de campo baseou-se em entrevistas conduzidas predominantemente na Ásia Central. O método qualitativo – através da análise hermenêutica – é a metodologia na qual se alicerça a presente investigação. Como recomendação estratégica, sugerimos que o Irão se inspire na política chinesa face à Ásia Central, que tem demonstrado um vigor notável nos últimos anos, de forma a projetar o seu poder na esfera regional e a mitigar os efeitos da estratégia (fundamentalmente) isolacionista de Washington relativamente à região. Além disso, acreditamos que um eixo Ancara-Teerão-Ásia Central-Pequim pode fornecer extraordinárias oportunidades económicas à Turquia, se esta souber, naturalmente, utilizar uma diplomacia hábil para maximizar os seus interesses sem ferir a aliança com Washington.

Palavras-chave: Ásia Central; Irão; Turquia, geoestratégia; realismo

INTRODUCTORY NOTES

Several geopolitical doctrines highlight the prominence of Central Asia within the framework of the world economy and geostrategy. Some authors, like H. Mackinder (2004) or Z. Brzezinski (1998), stressed the importance of the *'Heartland'* (the Eurasian Balkans), as *'the world axis'* and geopolitical space that gives puissance and influence to the power that appropriates it.

In recent years, mainly due to the discovery of great energy reserves in the region and to the developments related to world and regional security, several lines of thought have reinforced the assumptions of Mackinder and Brzezinski. The debate about the security concept, which emerged in the post-Cold War, conveyed other dimensions – surpassing the State-centric and anarchic vision of the international system (advocated by authors like Morgenthau, 1978) – to the idea of security. Effectively, the realist theory, for which the security was inseparably linked to the possession and use of military capabilities, to the power and interests of the State actors, relents progressively. Studies on security, in the 90s, turned it into a global concept. Barry Buzan stood out in that theory which claimed a wider dimension to the concept of security. This would be composed,

henceforth, by a military, political, economic (including energy security) and environmental strand (Buzan, 1991). The way for the securitization of the energetic phenomenon was open. For experts like Daniel Yergin (2006), to speak on energy security implied to ensure a stable energy supply, at reasonable prices. Other definitions of the concept would be elaborated subsequently, reflecting both the evolution of the various theoretical concepts, and the interests of energy producers and consumers. Despite the multiple interpretations of the concept by the various theoretical currents, they all converge on the fundamental assumption that a country must have access to its energy resources on a permanent basis, running a minimal risk that they run out (Worley, 2006). Well, going through the existing literature, we realize that Central Asia is an important alternative in Russian or European energy diversification.

Several authors argue that Central Asia's energy wealth has transformed the region into an intersection of tension between States, of competition between companies and regional actors (Edwards, 2003). Consequently, the great powers and multinational companies want to be present in this race to energy. The access to oil reserves, the route of pipelines and the debate about who should build them are in the premises of what some experts call 'New Great Game', or rather, the 'return of the Great Game' (Freire, 2010). This also includes a logic of defense and military security, and not just of energy competition, reinforcing the importance of Central Asia for regional and extra-regional powers.

A brief reflection about realism. Realism can be conceived as the political theory of economic nationalism: the central idea is that governmental economic activities must remain subordinate to the State building goal (Siitonen, 1990). Based on such principles, the realist paradigm dominated, considerably, the debates and the research on International Relations, during the post-War, in the USA and in Europe. In the realist perspective, the international society is, fundamentally, in a "state of anarchy" hobbesian, encouraged by the "search for power" (Siitonen 1990, 20). In fact, as Victor Marques dos Santos recalls, "political realism characterizes an international society essentially anarchic, in which the actors exist through the possible management of an inevitable 'state of nature'" (2007, 243). According to Stephen Blank, "the actors operate according to the old principles of realism and of *realpolitik*" (1999, 150). On the other hand, many of the measures they take, and which aim to increase their political influence, are inscribed in the logic of the market economy.

The realist and neorealist schools admit, therefore, that “the survival of the national State is the ultimate purpose of governance developed by the unit of power”. [...] “All policies are defined as a ‘struggle for power’” (Santos 2007, 242). In this sense, the power “is conceptualized as a means and an end in itself, and its general meaning is that of the ability to influence or change the behavior of others in a desired direction, or alternatively, the ability to resist such influences on their own behaviors” (Santos, 2007, 242).

After the introduction of the realist postulates, as well as the geopolitical importance of Central Asia, we will develop our central argument, i.e. that powers (Turkey and Iran) demonstrate a fundamentally economic interest (the pursuit of energy resources) in the region, following policies that are predominantly realist compared to this one. Instead of participant and non-participant observation techniques, difficult to apply to this object of study, we resorted to semi-structured interviews. The field research was done through interviews conducted not only in Portugal, but also, and predominantly, in Central Asia to key individuals related to the issues studied. Within the framework of the research underlying the present article, two journeys were carried out to Central Asia, one from 3rd to 11th September, 2011, to Kazakhstan, at the invitation of the Director of the Suleimenov Institute, in Almaty; and the second journey from 28th September to 18th October, 2012, to two other countries, besides Kazakhstan: Kyrgyzstan and Tajikistan (among the main cities visited, let us highlight Almaty, Bishkek, Naryn, Osh, Dushanbe). We opted for using experts from non-governmental organizations working on the field, as well as the staff of embassies in Central Asian republics, among others. In other cases, the interviewees were from the Central Asian republic in question. Some interviewees in Central Asia have requested anonymity or, in some cases, asked to be referred to as local experts (who are connected to American diplomacy in Kazakhstan and Kyrgyzstan).

Convinced that the behaviour of the states, the power or influence are not likely to translate into tangible realities, mathematical formulas, or mere statistics, we assume, from this point, that the use of the qualitative method, through the hermeneutic analysis, is, certainly, the methodology supporting the present investigation. In this sense, it is imperative to penetrate the sphere of subjectivity, i.e. the understanding of causality inherent in the action of the various actors, that reaches us through the analysis of a whole panoply of scientific articles, monographs, among other sources regarding the subject of this study, in order to try to

understand what drives certain actor (either Iran or Turkey) to act in this or that way. By questioning the understanding of the sense of the facts and of causality that moves Tehran and Ankara in the Central Asian sphere, qualitative analysis approaches, particularly, the scope of hermeneutics, of understanding, of which Dilthey tell us about on the famous maxim: "We explain nature, and we understand spirit" (1894, 149).

As a final recommendation, we suggest in the specific case of Iran that the country inspires itself on the Chinese policy towards Central Asia, which has shown remarkable vigour in recent years in order to project its power in the regional sphere and to mitigate the effects of Washington's (essentially) isolationist policy about it. Besides, we believe that an axis Ankara-Tehran-Central Asia-Beijing can provide extraordinary opportunities from an economic point of view to Turkey, of course, if it knows how to use a sufficiently skillful diplomacy to maximize its interests without hurting the alliance with Washington and the exemplary image that this secular state, a crossroads between Asia and Europe, has, yet, by the West.

The planning of the two journeys to Central Asia involved a thorough and time-consuming research on universities, experts, diplomats, professors, Non-Governmental Organizations, having the Aga Khan Network, among many other actors, provided considerable support, not only in terms of the selection of local experts, but also in enabling interviews at a distance, by telephone, as well as in the visit to various poles of the University of Central Asia (in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan). To the difficulties inherent in the selection and previous contact with entities and local experts, we have to add the language barrier, the obtaining of visas and the absence of the Embassy of Portugal in each of the Central Asian Republics, always having to resort to embassies in third countries), to deal with all the bureaucracy characteristic of countries such as Kazakhstan, which requires letters of invitation, among other procedures. Another difficulty concerns the authoritarian nature of the Central Asian Republics, which makes that the displacement of an investigator to these countries raises possible suspicions by the local authorities, which often refuse to issue visas for stays. Although we have not experienced problems in this respect in the countries we have visited (Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan), Uzbekistan's case is flagrant.

Another difficulty relates to the collecting of photographic material in some of these countries, as we could verify in Dushanbe (the

same didn't happen in the case of Almaty, Bishkek, Osh or Naryn, where the police did not put any restriction on the action of photographing).

An investigator comes across, therefore, several risks in this kind of countries (since the regime is virtually omnipresent in the lives of citizens and institutions), being that he has to invest, consequently, a considerable time in the preparation of his journeys to avoid, or at least, to reduce the possibility that something goes less well (but, to mention another example, we couldn't avoid being retained, at about 5,000 meters above sea level, by the border guards in Tajikistan who, by preventing us from entering their country, made us think, even if indirectly, of a 'plan B', which consisted of traveling to the opposite end of the Kyrgyzstan to try to cross the border into Tajikistan (this time, successfully). Another difficulty inherent in collecting information, not so much linked to the restrictions or authoritarianism, has to do with a different ordering of the territory (different from the European case, for example), which explains why for us, westerners, it had been very complex, in many cases, to find the addresses previously provided by the respondents.

In addition to all these aspects, we believe being also pertinent to mention the various withdrawals of some respondents - practically confirmed - few weeks before the departure to Central Asia, which led to a rethinking of strategies and a new search for experts to interview. In most cases (particularly with regard to Kyrgyzstan and Tajikistan), the websites linked to local universities and institutes either offered no version of their contents in the English language, or were purely and simply, in maintenance, or no longer available. All these aspects can, eventually, be revealing of another vision of the world and of the territory, where the disappearance of the Soviet State, often causing a certain nostalgia for the older generations, eventually gave way to a list of authoritarian leaders, who have neglected the territory planning and the welfare of the population, to the detriment of their own personal interests, in which the oil and/or natural gas issues brought, many times, a 'false development', which benefits elites and certain economic groups.

1. CENTRAL ASIA

1.1. Characterizing the region

Under the new energy atlas, Central Asia is located in a strategic region, with strong ties to neighboring regions. Its development depends,

firstly, from the access to the rest of the world. Central Asia is an important part of world's political and economic system, being "surrounded by some of the most dynamic economies in the world, among three of the so-called BRICS countries (Russia, India and China)" (Central Asia Competitiveness Outlook, 2011, 10). As Armando Marques Guedes³ stresses (2011), "Central Asia is, somehow, a strategic zone", which has been "regaining undoubtedly a structural cyclical extraordinary importance". According to this expert, "if there were three major brands of the century, conflicts that had positive impact on the reconstruction and creation of a new international order, these were Afghanistan, Iraq and the invasion of Georgia by the Russian Federation" (Guedes 2011). Interestingly, according to the author, "these three conflicts occurred in Central Asia" (Guedes 2011). And it is true that, if there is "a conflict that humanity currently fears", this involves Iran, which is no more than "a southern extension of Central Asia" (Guedes 2011). For centuries, Central Asia has been the crossroads of Eurasia, or, as Jack Caravelli⁴ (2011) notes, "the intersection between East and West", which makes it, according to this author, an "interesting" region. Effectively, it is the point of confluence of four civilizations that have both controlled and been controlled by Central Asian people (Asimov and Bosworth 1998). Moreover, as Xiaojie Xu notes, "the civilizations that dominate the region have been able to exert their influence in other parts of the world" (1999, 33).

Central Asia is one of the pivot regions of the world. It is located in the nucleus of the Eurasian continental space and is a crucial link between several robust and dynamic economies, such as China, European Union, India, Japan and Russia (Competitiveness Outlook, 2011). According to Khwaja, "Central Asia owes its importance to the vast economic potential and geostrategic location of which it is endowed, becoming progressively in a world economic center" (2003, 7). The Central Asian Republics, with their considerable energy and human potential are, as Johannes Linn notes, confronted simultaneously with "a challenge and an opportunity", insofar as "the Eurasian economic space is an active part of a new phase of global integration" (2007, 5). In fact, Central Asia is, according to Guo Xuetao, "the region where the effects of geopolitics and competition between the great powers has been more felt compared to any other part of the

3 Armando Marques Guedes, (2011). Personal Interview. Lisbon. Armando M. Guedes is Professor of Law at Universidade Nova de Lisboa.

4 Jack Caravelli (2011). Interview via Skype - USA. Jack Caravelli was director for Non-proliferation with responsibility for US non-proliferation policy in Russia and the Middle East.

world" (2006, 117). Indeed, according to this author, "ethnic and religious conflicts, energy competition, the strategic positioning of the various actors and the political unrest in the region, have proved a recurring feature in Central Asian regional context" (Xuetang 2006, 117-118). As such, it is hardly conceivable that any energy study about the region be limited to the discussion of the relationship between supply and demand of energy resources in Central Asia. It is also necessary to consider the geopolitical and geo-economic aspects.

The economic structure of Central Asia, as well as its political characteristics are strongly marked by its geographic location, more precisely, by "the difficult access to other parts of the world" (Duarte, 2012, 3). On the other hand, as Xiaojie Xu mentions, "the survival of the Central Asian Republics essentially depends on the maintenance of several corridors and links" (1999, 36). In fact, these corridors are as, or more, important than the energy potential of the region, in that they expand in all directions, connecting China, Russia, Europe, the Caucasus region, and the Indian Ocean (Duarte, 2012). According to Armando M. Guedes (2011), "Central Asia is a corridor between the West and China, which runs the Greater Middle East and the soft belly of the former Soviet Union - an area to which the Russian Federation designates horizontal near abroad, (as opposed to the vertical near abroad, which begins in the Baltic countries and ends in Ukraine, Georgia and Azerbaijan)". Therefore, according to this expert, "Central Asia has an umbilical connection to China at one extreme, and in the other extreme, to the West; in the north, a connection to Russia (first to the Russian empire, then, the Soviet Union, and currently, to the Russian Federation); and in the south, multiple connections to turbulent and unequal areas like India, Afghanistan, Pakistan and Turkey (first to Turkey at Ottoman Empire, and later to the Turkish state" (Guedes, 2011).

From a political point of view, as Doris Bradbury⁵ (2011) notes, "Central Asia is a more stable region than Afghanistan, Iran, the Middle East, in general". As Zhao Huasheng indicates, it "forms a buffer zone between the great powers, although Russia has special relations with the countries of the region" (2009, 335). Since the beginning of the 21st century that the competition between the great powers around energy resources has intensified, contributing to a rapid rise in energy prices, and also to new outlines in terms of energy security. In this context, and as a result of

5 Doris Bradbury (2011). Personal Interview. Almaty. Doris Bradbury is Executive President of the American Chamber of Commerce in Kazakhstan.

its energy reserves, “Central Asia has proved to be an area of competition and rivalry between the great powers” (regional and extra-regional), which affects the relationship between these, as well as the balance power, influencing thus the “international framework” that emerged in the “post-Cold War” (Duarte, 2012, 5). Geopolitics naturally provides an explanation for that fact, considering that it is “in large part determined by the dimensions of a region” (Huasheng, 2009, 335). In fact, “the great powers need to acquire a large land mass to exert influence in the international arena” (Huasheng 2009, 332).

1.2. The geopolitical and geostrategic importance of the region

Several authors do not hesitate to assign to Central Asia a ‘prominent position in the context of a new world order’ (Xu, 1999, 33). If we look at the history of oil, “the general ambition, since the 70s, since the big oil shocks [by the various consumer countries], has been to rely less on the Persian Gulf, as it is a highly volatile area” (Fonseca⁶, 2011). In fact, as stated by Richard L. Ottinger, “much of the remaining oil reserves in the world, are located in unstable countries in the Middle East, and far from areas of consumption, “which raises “concerns about the security of oil supplies” (2007, 3). Nevertheless, one should note that “the ambition to discover ‘other Persian Gulf’ never happened and it will probably will never”, since “hardly, other regions of the world will have the same capacity of reserves as the Middle East” (Fonseca, 2011). However, “in the current highly competitive world, at the energy resources level, Central Asia and, particularly, the Caspian region, are of crucial strategic importance in the world market”, if one wants to “attempt to diversify energy sources” (Fonseca, 2011).

When we recall our recent history, it is clear that the “North Sea or West Africa”, regions that ultimately serve as a “counterweight to the dominance of the Persian Gulf and the Middle East in world’s oil production”, had been they, too, object of interest on the part of the consuming powers (Fonseca 2011). However, according to Fonseca, if “the energy resources of the North Sea” proved “an attractive option in the period that followed the oil shocks”, nowadays it is essential to find other alternatives capable of replacing a production that has been falling, “particularly in the UK and Norway” (Fonseca 2011). For example, a

6 Pedro Fonseca, (2011). Personal Interview. Lisbon. Pedro Fonseca is Professor of International Relations at ISCS-ULisboa.

report from the International Energy Agency, in 2008, about the 800 major world oil reserves, indicates an average annual depletion rate of 5.1 per cent, with a tendency to increase to 8.6 per cent by the year 2030, and the largest declines in oil production between 2000 and 2008, were registered in Mexico, China, Norway, Australia and the UK (World Energy Outlook 2008). With regard to the North Sea, for example, “production declined from 6.4 mbd⁷ in 2000 to less than 2.1 mbd in 2005” (Luft and Korin 2009, 2). Given this scenario, Central Asia has, therefore, a “very important role in the diversification of energy sources” (Fonseca, 2011).

According to Guedes (2011), “it is not obvious that Central Asia is an area (within the meaning assigned by the International Relations to the concept of *region*)”, provided with “an internal cohesion and distinguished from the other areas” which allows us to call it a “region”. According to the author, this is due to the fact that “a large part of the regionality of Central Asia has fluid borders and often negatively defined” (Guedes 2011). Central Asia is, to this author, “a region of variable geometry, situated between Russia, India, China, the Islamic world and the West”, which corresponds, in a way, to the “old Silk Road” (Guedes, 2011). I.e. Central Asia is not, from the analytical point of view, more than a “label”, it “is not a concept” (Guedes, 2011).

According to the Consul Fernando Melo Antunes (2012), there are three fundamental reasons that explain “the importance of Central Asia to the great powers”.⁸ Firstly, “[the area] has energy resources in relevant amounts in both oil and gas” (Antunes, 2012). In this respect, Zehra Akbar states that “regional and transregional states are well aware of the importance of the energy potential of Central Asia” (2012, 14). The region is, in fact, about to become “a major global supplier of energy” in particular in the sectors of oil and gas” (Akbar, 2012, 14). Returning to Fernando M. Antunes (2012), the second reason for the importance of the region to the major powers, is due to the fact that their neighbors, “namely China, Russia, the Caucasus and Europe” encounter “transportation problems” (meaning logistic terms), likely to be resolved and/or mitigated by “the countries of Central Asia”. Finally, the region is significant, since it is composed of countries which have gained independence about 20 years ago, “have a very significant potential of economic growth” (Antunes, 2012). With a

7 Mbd: Million barrels per day.

8 Fernando M. Antunes (2012) Personal Interview. Lisbon. The author is, since May 2011, Honorary Consul of Kazakhstan in Portugal.

population of 92 million people and abundant energy resources, Central Asia is an attractive destination for investment and trade (Competitiveness Outlook 2011). As an example, from 2000 to 2009, “the flows of direct investment in the region increased nine times”, while its gross domestic product grew on average “8.2 per cent per year” (Akbar 2012, 13). In fact, “as a result of the growth of [Central Asian] markets, the strengthening of the potential for trade in agricultural products, and [the existence of] a service sector favorable to exploration, the Central Asian Republics can be vital trade links between Europe and Asia” (Akbar 2012, 14).

2. IRAN'S GOALS IN CENTRAL ASIA

To Almaz Saifutdinov⁹ (2012), “The New Great Game is mainly played by the USA, Russia, China and Iran”. According to Farrukh Suvankulov and Yunus Guc, “for historical reasons, Iran has considered itself for a very long time, as the door to Central Asia” (2012, 27). Due to the Russian occupation and then the Soviet expansion in the twentieth century, the ties between Iran and the region decreased considerably in intensity (Suvankulov and Guc 2012, 27). However, in the past 15 years, “the country has sought to stimulate economic and political relations with the Central Asian Republics” (Suvankulov and Guc 2012, 27). The focus of efforts has been in areas where Iran shares a historical, cultural and linguistic heritage (Tajikistan and certain oblasts of Uzbekistan). Tehran has supported officially, cultural, educational and religious exchanges with Tajikistan.

According to Zehra Akbar, “with the fall of the Soviet Union, the paradigm of Iranian foreign policy has undergone significant changes” under which “policymakers would then have to deal with a set of different independent states whose goals may or may not be aligned with Iranian interests in the region” (2012, 7). Since most of the region was formerly integrated in the Persian Empire, the collapse of the Soviet Union gave Iran an extraordinary opportunity to explore not only the cultural connection with what sometimes is called ‘Middle Asia’, but also to use its geostrategic position to maneuver the dynamics of this region, and counterbalance the influence of competing nations such as Russia and China, and countries and organizations perceived as direct threats to the security and sovereignty

9 Almaz Saifutdinov, (2012). Personal Interview. Dushanbe. Almaz Saifutdinov is a researcher at the US Embassy in Dushanbe.

of Iran, such as the USA and NATO (Akbar 2012, 7). Moreover, Tehran considers it advantageous to neutralize the influence exerted by Turkey (considered a 'lackey' of the West) and Pakistan (a traditional opponent of Iran) in Central Asia.

Exception in the Central Asian Republics, is that Tajikistan and Iran share common cultural, historical and linguistic roots. As Monica Witt notes, "the Tajiks have a good relationship with the Iranians, largely due to about 2500 years marked by a common history" (2012, para. 4). Both speak the same language, although the alphabets differ (Witt 2012). The culture, cinema and Iranian media are quite popular in Tajikistan (Witt 2012). The "*Norooz*, or celebration of the Iranian New Year", is another cultural characteristic shared by both countries (Witt 2012). The problem in the relationship between Iran and Tajikistan is that "although both have the same language, culture and traditions, they are quite different with regard to religion: the Tajiks are mostly Sunni, while Iranians, mainly, Shia" (Saifutdinov 2012). Almaz Saifutdinov (2012) explains that there is no openness for the flourishing of Shiite Islam in Tajikistan. In the opinion of a local expert (who requested anonymity¹⁰), "Kyrgyz, Kazakhs and Uzbeks do not perceive the ancient Persia as a source of cultural civilization; Tajik and Turkmen also do not". Therefore, according to this expert, "as much as the Iranians strive, they cannot be a (very) influential player in the region". Zehra Akbar shares this view, presenting the following arguments: "the rejection by the Central Asian Republics of Iran's economic model, and the preference, instead, to Western developmental models; the aversion of the Central Asian Republics to the emergence of 'guides' and 'mentors' in the region, in the period that followed its independence from Russia, and the repeated attempts in preventing a return to a situation of Russian domination, and the financial inability of Iran to seize its strategic potential in the region" (2012, 8).

Another important aspect is that "Iran is currently under intense pressure from the USA, [and broadly] by the International Community because of its nuclear program", and the author estimates that "[the Iranians] do not have many [economic] tools to operate in Tajikistan as other players involved in the country" (Saifutdinov 2012). Apart from the involvement in the "construction of tunnels and hydroelectric power plants in Tajikistan", it should be mentioned that "Tehran provides humanitarian aid to Tajikistan, through, for example, the Khomeini

10 This expert is connected to the American diplomacy in Kyrgyzstan.

Foundation" (Saifutdinov, 2012). According to Iran Daily Brief, "since it is present in Tajikistan, Khomeini Foundation has helped tens of thousands of poor families by regularly providing services and products" (2013, para. 1). Moreover, "the Foundation provided initial assistance to 5,000 young couples, and instituted training activities in various technical areas, provided medicines to thousands of needy families, as well as assistance to more than 170 000 students with special needs" (Iran Daily Brief 2013, para. 1).

Regarding economic cooperation, "Iran has sought to expand the transportation infrastructure in the region, with the aim of controlling the transit of goods to and from the region" (Suvankulov and Guc, 2012, 27). On the other hand, "Iran sponsored the hallway Sarakhs - Bandar Abbas, linking Turkmenistan and other Central Asian Republics to the nearest international sea lanes" (Suvankulov and Guc, 2012, 27). Iranians built the tunnel of Anzab in Tajikistan (Suvankulov and Guc 2012). Moreover, in 2009, the Presidents Ahmadinejad, Karzai and Rakhmon agreed to build a new road between Iran and Tajikistan, through northern Afghanistan (Suvankulov and Guc 2012). It should be added that Iran intends to participate in a number of exploration projects for oil and gas in the Caspian (Suvankulov and Guc 2012). Tehran established "several free trade zones near the borders with Central Asia, including most importantly Sarakhs and Bandar Anzali, for being the greatest" (Suvankulov and Guc, 2012, 27).

According to Zehra Akbar, "over the past 15 years, the traditional focus of Iran in the Persian Gulf has been gradually relocated to the Central Asian Republics" (2012, 7). As a result of the inner nature of the region, Iran has an extraordinary economic potential to offer the Central Asian Republics through routes that lead not only to the Indian subcontinent, but also to port infrastructure in Iran. Iran has executed incursions into the Central Asian Republics, emphasizing trade and investment in infrastructure, with special attention to the case of Tajikistan, Afghanistan, Uzbekistan and Armenia. The goal of Tehran is to create an extensive network of regional ties and institutions that can serve as a counterweight to the U.S. geopolitical pressure. In 2005, "Iran completed a road section of 125km, worth 43 million dollars, which connects the Iranian region of Dougharoun to Herat" and announced that it will build "a railway of 176 km from Iran to Herat" (Akbar, 2012, 7). In 2004, Iran concluded 1000 km of the rail Bafq - Mashhad, which shortens in two days the rail link from Central Asia to the Persian Gulf (Akbar, 2012, 7). Tehran has been focusing

in recent years, in trade with its regional neighbors, particularly with Turkmenistan and Uzbekistan (Akbar, 2012, 7).

According to Clément Therme, “Iranian experts often highlight the cultural proximity of Iran towards Central Asia”, and therefore tend to perceive the region as “an economic, cultural, and geopolitical entity” (2012, 6). Moreover, they characterize the politics of Iran towards Central Asia as “promoting self-reliance among the regional states and the exclusion of extra-regional powers (referring to the U.S.)” (Herzig, 2004, 505-6). Iran needs a regional market. In this sense, Tehran seeks to “further develop its relations with the Central Asian Republics and the Caucasus countries” (Islamic Invitation Turkey 2013, para. 1). Indeed, “the administration of former President Ahmadinejad devoted, in recent years, special attention to the cultural, political and economic cooperation with Kazakhstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan and Kyrgyzstan” (Islamic Invitation Turkey 2013, para. 4).

3. TURKEY'S GOALS IN CENTRAL ASIA

Until the dissolution of the Soviet Union in 1991, Turkey had no ‘strategy’ towards Central Asia, due to its security policies which had formerly been limited by the imperatives of the Cold War era. In turn, as Hakan Fidan notes, “Turkish public opinion seemed to be much more sensitive to the Turkish communities in Central Asia, which are often perceived as the ‘Turkish nation’” (2010, 81). However, post-1991, “the public opinion and the Turkish policy makers saw the development of a greater interest in the region” (Fidan, 2010, 82).

Henderson and Weaver report that “Turkey was one of the first countries to recognize the Republics of Central Asia, immediately after their independence in the early 90s” (2010, 111). The emergence of ‘brother states’, sometimes referred to as ‘Turkic Republics’, generated a burst of enthusiasm in almost all political wards in Turkey. William Hale observes, in turn, that “the idea of a Turkic world, from the Adriatic to the Great Wall of China”, became a “new subject of discussion in the Turkish political circles and in the media” (2000, 188).

Turkey aspires to become “the new energy center in the region”, a key state in the transit of oil and gas, “connecting Europe, the Caspian region, the Middle East and the Mediterranean” (Eissler, 2012, para.1). In fact, Turkey plays an increasingly important role regarding oil transit,

being strategically located at the crossroads between Central Asian Republics, rich in energy resources, the Middle East and the European consumption centers (U.S. Energy Information Administration 2013). As Mehmet Öğütçü explains, “being a regional energy hub does not mean, of course, only the possession of pipelines crossing its territory” (2013, para. 39). For Turkey to operate as a core of natural gas, it needs to “be able to import a sufficient quantity of gas to meet both its own domestic demand, and any obligation to re-export, as well as to provide capacity to transport gas from the Caspian and the Middle East to Europe” (Öğütçü, 2013, para. 39). At the heart of Ankara’s energy policy there is a rapidly growing economy, with extremely high levels of dependence on energy imports, and an intention of the Government to strengthen Turkey’s position as a regional power.

Both Turkey and the countries of the Caspian region are today faced with threats of various kinds, to the security of transportation routes and infrastructure, likely to disturb or even interrupt the flow of energy in the region. The international oil companies depend significantly on tankers passing through the Bosphorus, a navigation route that measures only “700 meters wide” at its narrowest point, being “one of the busiest maritime choke points in the world, through which transit 2.9 million barrels of oil daily in 2010” (New World Encyclopedia 2013, para. 2). The Turkish authorities are aware that an accident with a tanker, or a terrorist attack, could lead to the closure of the Bosphorus, which would, of course, have serious economic, political and environmental consequences, first for Turkey. Moreover, it should be noted that the Workers’ Party of Kurdistan has, on several occasions, carried out attacks against domestic pipelines, “which nonetheless has an impact abroad” to the extent that the International Community questions whether Turkey is effectively able to protect the energy infrastructure found in its territory” (Weiss *et al*, 2012, xii).

The collapse of the Soviet Union brought new perspectives and opportunities – that were previously outside the scope of Turkish foreign policy – particularly in the Middle East, in the Caucasus and Central Asia. Economically vibrant and politically “more nationalistic and assertive”, today Ankara does not intend to continue to play the role of ‘subordinate partner’, and has also demonstrated, repeatedly, that U.S. concerns weigh less in its regional decisions (Cornell, 2012, 17-18). Currently, a majority of Turkey’s security challenges are concentrated in the Caucasus and the Middle East, particularly in Iraq and Iran. Thus, by necessity, Ankara has been increasing its attention on these areas.

Energy is an important issue in Turkish politics, both at the domestic and international levels, reflecting the needs of a rapidly growing economy. Data from the Turkish Ministry of Foreign Affairs (2013) indicate that the Gross Domestic Product of Turkey increased 171% between 1990 and 2008. The growth rate of the country was 9% in 2010 and 8.5% in 2011. Turkey recovered “relatively quickly” from the economic crisis that began in 2008 (Rodrik, 2012, 47). This growth, however, took place at the expense of an extremely high dependence on energy imports, since with very limited domestic reserves, Turkey imports almost all the oil it consumes (U.S. Energy Information Administration 2013). To illustrate this, in 2010, “Turkey’s energy production met only 29% of its energy demand”, which is “one of the major weaknesses of the country’s energy security, which affects its foreign policy” (Tulin 2013, para. 3). According to Mehmet Ögütçü, “the shortage of energy supply in Turkey” is compensated by the extraordinary geographic position of the country, located “between the second largest gas market - Europe, and the substantial gas reserves of Russia, the Caspian Basin and the Middle East” (2013, para. 31). This location provides Turkey with “the opportunity to be the main hub of European gas and a key actor towards the gas policy throughout the region” (Ögütçü, 2013, para. 31).

The main energy priority of the Turkish government is to ensure security of supply at affordable prices. The economic vitality of the country, its strong transatlantic ties, and the existing energy infrastructure, make Turkey an attractive partner for European countries importers of energy resources. According to former National Security Advisor of the USA, Stephan J. Hadley, “Turkey has become one of the five or six most important countries of the world”; [...] “It’s ironic... if we look at its economic performance, we will be in doubt whether Turkey should join the European Union or, instead, the European Union should join Turkey” (in Ayhan Simsek, 2012, para. 1).

Turkey’s location provides it with an easy access to supplies from the Caspian Sea, the Middle East, Russia and North Africa. Turkish representatives are euphoric that “70% of the [worlds’] proven reserves of oil and gas are to be found in its immediate vicinities” (Tulin 2013, para. 1). The country plays an important role in the transit of oil and gas from these regions. Several pipelines bring significant quantities of oil and gas from Russia and Azerbaijan to Turkey, where large amounts of Russian and Kazakh oil are shipped through the Bosphorus. Turkey also provides an

important outlet for Iraqi crude oil, through the Kirkuk - Ceyhan pipeline, built in the late 70s.

FINAL REMARKS AND POLICY RECOMMENDATIONS

We sought to describe Iran and Turkey's interests in Central Asia as being impregnated with a certain realism and pragmatism. In fact, we wanted to explain that the desire of strengthening relations with the five Central Asian Republics primarily gravitates around a pursuit for power and influence, valued by realism. However, power is here understood as an 'energetic', but also cultural, power, since both Tehran and Ankara have strong historical bonds to the region.

We suggest here, in the particular case of Iran and Turkey, that both countries deepen the diplomatic efforts that they have been, quite well, developing regarding the Central Asian states. It's not unreasonable to propose, at a time when Iran is under sanctions of various kinds from the international community – being, in particular, marginalized by the USA, whose priority in Eurasia is to prevent the emergence of any regional hegemon or pivot, be it Chinese, Russian (after all Central Asia is Russia's 'near abroad') or Iranian – that Tehran turns Central Asia into a kind of 'soft power laboratory'. Through investments, trade, regional cooperation on several matters, Iran can present itself as a responsible and mature neighbour towards the countries of the region which, in turn, want to maximize their interests, without becoming too dependent on any great power. In this Central Asian New Great Game - in which Turkey and Iran, two regional powers that are often forgotten or underestimated by experts - Ankara and Tehran can propose themselves as viable alternatives, as the logic of geography teaches us, by helping the Central Asian countries to easily gain access to international markets, favouring, for example, the access to the Indian Ocean or to the European continent to those '*landlocked*' states.

But if Tehran and Ankara can be important partners for the Central Asians, Central Asia is also crucial for the projection of Iran and Turkey into the regional sphere, as well as while regional market for Iranian and Turkish products. Developing the terrestrial and aerial bridges that link Iran to its Central Asian neighbours should be a concern that Tehran must not neglect. In this regard, we suggest that Iran (as well as Turkey) inspire on the Chinese policy towards Central Asia, which has shown remarkable

vigour in recent years. Although Washington has its own version of the *New Silk Road* – which excludes Iran from any initiative, putting, instead, Afghanistan in the centre of the economic revitalization of the ancient Silk Road – we advocate here that Tehran can and should engage Beijing’s attention to ‘escape’ from Washington’s marginalization. The *Ankara-Tehran-Central Asia-Beijing axis* makes perfect sense, if we take into account that the timing could not be more propitious, especially since China is promoting its own version of what it considers to be the *New Silk Road*, different from the one that is conceived by the USA.

In the Chinese conception of the *New Silk Road* there is no room for excluding countries, Iran above all, which Beijing considers to play a fundamental role within the terrestrial corridors (road and rail) that Chinese have been building and financing in the region to facilitate the flow of the Chinese products and, above all, to try to mitigate the consequences of a possible blockade of the Strait of Malacca, extremely harmful to Chinese energy security, in the event of military hostility between Beijing and Washington. In this context, Iran, but also Pakistan (where China is investing in modernization and expansion of the port of Gwadar) are two vital parts in the Chinese *New Silk Route*.

It is, therefore, Tehran’s role to know how to deal with the Chinese, approaching them, to take better advantage of the benefits of this Chinese *New Silk Road* which, unlike Washington’s, does not exclude ideologies, regimes or creeds... the Chinese just want to do *business*. After all, that’s what Beijing’s consensus is about. Tehran must propose itself as a useful and long-lasting partner, capable of helping China, and above all, as realism advocates, helping itself to live (survive) on the realistic struggle for power, in a context in which the International Community tries to exclude it from several initiatives.

We argue here that Turkey can and should cooperate with Tehran rather than exacerbate the marginalization and isolation to which the International Community (and the USA in particular) has condemned the country. It should be noted that after the signs of rapprochement between Washington and Tehran, a new Turkish-Iranian partnership has been developing. From a pragmatic and realistic point of view, it makes perfect sense, at least because Iran is Turkey’s third largest export market, being both economies highly interdependent, therefore.

It is pertinent to add here the fact that Turkey’s role, once seen by the West as a model for Islamic democracy in the region, has been relegated

to the background as regards its ability to mediate the issues assigned to the Middle East. Indeed, Washington has been consulting Ankara's recommendations less and less in what concerns issues of security and geostrategic nature related to the Middle East. Faced with this fact, won't the economic imperatives of a Turkey that thirsts for energy and markets justify, from a realistic and pragmatic point of view, that Ankara dares to 'lightly' sacrifice its loyalty to Washington to get closer to Tehran? It's a complex question, but that is nonetheless interesting to ask, since an axis Ankara-Tehran-Central Asia-Beijing can provide extraordinary opportunities from an economic point of view to Turkey, of course, if it knows how to use a sufficiently skillful diplomacy to maximize its interests without hurting the alliance with Washington and the exemplary image that this secular state, a crossroads between Asia and Europe, has, yet, by the West.

We believe that Ankara can fully strengthen its terrestrial connections (road and rail) to Iran, as well as betting on the creation of new gas and oil pipelines that cross Iran and are destined for Central Asia. This would aim to open, on the one hand, new export routes for Central Asian oil and gas (since Russia controls mainly the infrastructure through which circulate the gas and oil from these *landlocked* countries), as well as to create alternative land bridges (road and rail) to the flow of Iranian, Central Asian and even Turkish products. Everyone would benefit.

We don't want to finish without throwing a challenge to future work. We encourage here other researchers to better explore what is the exact contribution that the *Ankara-Tehran-Central Asia-Beijing axis* can provide in the context of the Chinese *New Silk Route* and how Turkey and Iran can profit from such an initiative, in order to sell their products and to project power in the regional sphere.

BIBLIOGRAPHY

AKBAR, Zehra. Central Asia: the new great game. *The Washington Review of Turkish & Eurasian Affairs*, publication Oct. 2012. Available at: <<http://www.thewashingtonreview.org/articles/central-asia-the-new-great-game.html>>. Accessed: 05 may 2014.

ANTUNES, Fernando. *Personal Interview*. Lisbon, 2012.

ASIMOV, Searle; BOSWORTH, Elvin. *History of civilizations of Central Asia*. Paris: UNESCO Publishing, 1998.

BLANK, Stephen. Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in Transcaspian energy wars. *Central Asian Survey*, v. 18, n. 2, p. 141-165, 1999.

BOSPORUS. In: New World Encyclopedia, 19 Feb. 2013. Available at: <<http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Bosporus>>. Accessed: 16 May 2014.

BRADBURY, Doris. Personal Interview. Almaty, 2011.

BRIEF, Iran Daily. Jomhourī Eslami editorial calls on leaders to exhibit caution and intelligence in view of the strengthening of Iranian currency following the nuclear talks. Iran Daily Brief, March 2013. Available at: <<http://www.irandailybrief.com/2013/03/08/jomhourī-eslami-editorial-calls-on-leaders-to-exhibit-caution-and-intelligence-in-view-of-the-strengthening-of-iranian-currency-following-the-nuclear-talks-2/>>. Accessed: 13 May 2014.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: american primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books, 1998.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War*. London: Hasvester Wheatsheaf, 1991.

CARAVELLI, Jack. Interview via Skype. USA, 2011.

CORNELL, Svante. Changes in Turkey, what drives turkish foreign policy?. *Middle East Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 13-24, 2012.

DILTHEY, Wilhelm. *Ideias acerca de uma Psicologia Descritiva e Analítica*. Paris: Aubier, 1894.

DUARTE, Paulo. China looks to Central Asia. *Boletim Mundorama*, v. 63, n. 4, p. 1-19, 2012.

- EDWARDS, Mattew. The new great game and the new great gamers: disciples of kipling and mackinder. *Central Asian Survey*, v. 22, n. 1, p. 83-102, 2003.
- EISSLER, Eric. Regional energy security: turkey's ambition to become a regional energy hub. *Centre for Policy and Research on Turkey*, London, v. 1, n. 7, p. 24-41, Sept. 2012. Available at: <<http://researchturkey.org/?p=1901>>. Accessed: 11 May 2014.
- FIDAN, Hakan. Turkish Foreign Policy towards Central Asia. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, v. 12, n. 2, p. 73-92, 2010.
- FONSECA, Pedro. *Personal Interview*. Lisbon, 2011.
- FREIRE, Maria Raquel; KANET, Roger E. *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: the return of the 'great game'*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, Oct. 2010.
- GUEDES, Armando. *Personal Interview*. Lisbon, 2011.
- HALE, William. *Turkish Foreign Policy 1774–2000*. London: Frank Cass, 2000.
- HENDERSON, Karen; WEAVER, Carol. *The black sea region and EU policy: the challenge of divergent agendas*. London: Ashgate Publishing, 2010.
- HERZIG, Edmund. Regionalism, Iran and Central Asia. *International Affairs*, v. 80, n. 3, p. 503-517, 2004.
- HUASHENG, Zhao. Central Asian Geopolitics and China's security. *Strategic Analysis*, v. 33, n. 4, p. 325-342, 2009.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World Energy Outlook*, 2008.
- IRAN eager to further expand Ties with Central Asia. *Islamic Invitation Turkey*, 12 Apr. Islamic Invitation Turkey. 2013. Available at: <<http://www.islamicinvitationturkey.com/2013/04/12/iran-eager-to-further-expand-ties-with-central-asia>>. Accessed: 13 May 2014.

KHWAJA, Asma. Pakistan and The New Great Game. *IPRI Paper*, v. 5, n. 2, p. 213-226, 2003.

LINN, Johannes. Central Asia: national interests and regional prospects. *China and Eurasia Forum Quarterly*, v. 5, n. 3, p. 5-12, 2007.

LUFT, Gal; KORIN, Anne. *Energy Security Challenges for the 21st Century: a reference handbook*. Santa Barbara, California: Praeger Security International, 2009.

MACKINDER, Halford. The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, v. 170, n. 4, p. 298-321, 2004.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*. 5. ed. New York: Alfred A. Knopf, 1978.

ÖĞÜTÇÜ, Mehmet. Natural gas as the game-changer: implications for, and actions from, Turkey. *Today's Zaman*, 23 Jan. 2013. Available at: <<http://www.todayszaman.com/news-304955-natural-gas-as-the-game-changer-implications-for-and-actions-from-turkeyby-mehmet-ogutcu.html>>. Accessed: 19 May 2014.

ORGANISATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION. Central Asia Competitiveness Outlook. OECD, July 2011.

OTTINGER, Richard. *UNEP handbook for drafting laws on energy efficiency and renewable energy resources*. New York: United Nations Environment Programme, 2007.

RODRIK, Dani. The Turkish economy after the global financial crisis. *Ekonomi-TEK*, v. 1, n. 1, p. 41-61, 2012.

SAIFUTDINOV, Almaz. *Personal Interview*. Dushanbe, 2012.

SANTOS, Victor. *Introdução à teoria das relações internacionais. referências de enquadramento teórico-analítico*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007.

SIITONEN, Lauri. *Political Theories of Development Cooperation: a study of theories of international cooperation*. Helsinki: World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, 1990.

SIMSEK, Ayhan. From Regional to Global Player. *Deutsche Welle*, 3 Jul. 2012. Available at: <<http://en.qantara.de/From-Regional-to-Global-Player/19412c497/>>. Accessed: 16 May 2014.

SUVANKULOV, Farrukh; GUC, Yunus. Who is trading well in central Asia? a gravity analysis of exports from the regional powers to the region. *Eurasian Journal of Business and Economics*, v. 5, n. 9, p. 21-43, 2012.

THERME, Clément. When Tehran looks at its regional environment. Iranian think tanks and their analysis of Central Asia. *Iran Regional Forum*, n. 2, Nov. 2012.

TULIN, Avci. Energy Security of Turkey in the Context of Renewable Energy Policies. *Politika Akademisi*, v. 16, Sept. 2013. Available at: <<http://politikaakademisi.org/?p=4738>>. Accessed: 19 May 2014.

TURKEY: country analysis brief overview. U.S. *Energy Information Administration*, 30 May 2013. Available at: <<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=tu>>. Accessed: 20 May 2014.

WEISS, A. et al. *Promoting International Energy Security: Turkey and the Caspian*. Santa Monica: RAND Corporation, 2012.

WITT, Monica. Why Tajikistan won't abandon the Islamic Republic of Iran. *International Affairs Review*, 2 Apr. 2012. Available at: <<http://www.iar-gwu.org/node/398>>. Accessed: 19 May 2014.

WORLEY, Waco. Building ties that bind? The role of Central Asia in Chinese oil security. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, March 22, 2006.

XU, Xiaojie. The oil and gas links between Central Asia and China: a geopolitical perspective. *OPEC review*, v. 23, n. 1, p. 33-54, 1999.

XUETANG, Guo. The Energy Security in Central Eurasia: the Geopolitical Implications to China's Energy Strategy. *China and Eurasia Forum Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 117-137, 2006.

YERGIN, Daniel. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 2, p. 69-82.

Recebido em: 24/09/2014

Aceito em: 16/12/2014

O PRÉ-SAL E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: A DEFESA EM CAMADAS E O PAPEL DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Lucas Kerr de Oliveira¹

Marco Cepik²

Pedro Vinicius P. Brites³

RESUMO

O artigo lida com o desafio de como defender efetivamente as novas e gigantescas reservas brasileiras de petróleo localizadas a mais de 110 km do litoral no oceano Atlântico, sob uma lâmina d'água de cerca de dois mil metros de profundidade e sob uma espessa camada de rochas de sal. Primeiro, são considerados cenários

1 Doutor em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS, Porto Alegre; Rio Grande do Sul. Professor assistente na Universidade Federal da Integração Latino-Americana, UNILA

2 Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ. Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Email: marco.cepik@ufrgs.br

3 Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Diretor-Geral do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE)

hipotéticos em que o Brasil possa vir a ser ameaçado direta ou indiretamente por uma grande potência ou uma coalizão de países que pretendam se apoderar das riquezas petrolíferas do país. Segundo, propõe-se neutralizar este tipo de ameaça por meio de um conceito operacional de defesa integrada em camadas (defesa das linhas interiores, defesa do litoral e defesa avançada). Em cada camada, foram indicadas os requisitos em termos de instituições e alianças regionais, instituições nacionais, bases e demais requisitos militares logísticos, sistemas de armas e vetores de entrega. Conclui-se o argumento sustentando que o estabelecimento de uma estrutura defensiva em camadas permitiria ao país: (I) otimizar sua capacidade dissuasória e reduzir o risco de uma guerra em duas frentes; (II) defender, a partir de uma mesma estrutura, o Pré-Sal e a Amazônia; (III) estabelecer a capacidade de negação do uso do mar por parte de potências extra-regionais; (IV) consolidar a capacidade de defender o processo de integração sul-americano de agressões extra-regionais; (V) integrar os objetivos políticos (integração sul-americana), econômicos (geração de emprego e renda) e estratégicos (defesa da soberania e da autonomia regional do país).

PALAVRAS-CHAVE: Defesa; Brasil; Petróleo; Pré-Sal; Estratégia; Segurança Internacional; América Sul; Atlântico

THE PRE SALT AND THE SOUTH ATLANTIC SECURITY: DEFENSE IN LAYERS AND THE SOUTH AMERICA INTEGRATION ROLE

ABSTRACT

The article deals with the challenge of how to effectively defend the new Brazilian oil resources located 110 kilometers out in the Atlantic Ocean, in the seabed laying

2,000 meters below the surface and beneath a thick layer of salt rocks. First, we consider some hypothetical scenarios in which Brazil could suffer direct or indirect threats from either a great power or a coalition of countries intending to take control of the country's oil assets. Second, we advise how to neutralize such threats by developing a military operational concept integrating three layers of defense (interior lines; coastal defense; forward defense). In each layer, the required institutions, regional alliances, logistics, weapons systems, as well as the delivery assets. In conclusion, we believe a three layer deep regional defense structure would allow Brazil: (I) To optimize its deterrence capabilities and reduce the risk of a war on two fronts; (II) to use the same defense structures to defend the Pre-Salt and Amazonia; (III) to effectively deny the command of the sea to any extra regional powers; (IV) to collectively defend the South America's regional integration process; (V) to join together political (South American integration), economical (employment and revenue generation) and strategic goals (sovereignty and regional autonomy).

KEYWORDS: Defense; Brazil; Oil; Pre-Salt; Strategy; International Security; South America; Atlantic

INTRODUÇÃO

O planejamento da defesa do Pré-Sal exige considerar cenários de risco ou de ameaças em que o país possa vir a ser ameaçado direta ou indiretamente por uma grande potência ou uma coalizão de potências que pretendam se apoderar das riquezas petrolíferas do país. Tudo indica que a probabilidade de um conflito armado pelo controle das gigantescas reservas de petróleo do Pré-Sal é pequena na atualidade. Entretanto em dez, vinte ou trinta anos, é extremamente difícil avaliar se este tipo de ameaça não pode se concretizar. Para evitar este tipo de cenário o Brasil deve estar preparado e precisa construir os meios defensivos adequados para defender este tipo de riquezas.

Neste sentido, o objetivo principal deste trabalho é **formular um conceito operacional** adequado para concretizar os objetivos expressos

na Estratégia Nacional de Defesa do Brasil. Para isso são construídos cenários hipotéticos em que potências estrangeiras interessadas em tomar os recursos naturais estratégicos brasileiros poderiam vir a ameaçar militarmente o país.⁴

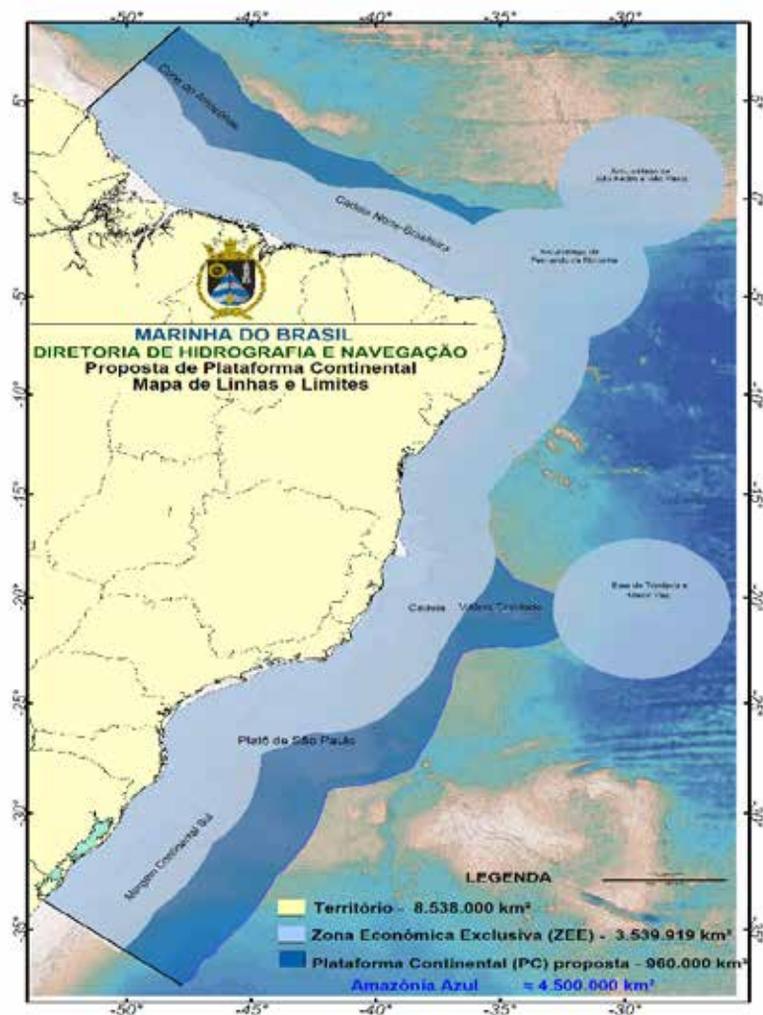
O esforço para analisar prospectivamente as possíveis ameaças à soberania do Pré-Sal, neste caso, é basilar para o processo de planejamento da defesa, especialmente para identificar que tipos de recursos, capacidades e equipamentos específicos são mais relevantes para o Brasil.

A análise de um **cenário hipotético** em que uma ou mais grandes potências queiram se apoderar do petróleo do pré-sal merece algumas considerações preliminares. A primeira é que o custo de tal operação pode ser considerado bastante reduzido se comparado ao custo que uma grande potência teria para ocupar um país petrolífero inteiro com tropas terrestres e venha a ter que enfrentar uma longa insurgência, como no caso da longa ocupação militar do Iraque pelos Estados Unidos. Comparativamente, tomar plataformas petrolíferas em alto mar pode parecer bem mais simples, especialmente se a potência agressora considerar que o custo humano seria bem menor nestes casos do que naqueles em que seria necessário ocupar um país inteiro com um grande contingente de tropas. Neste tipo de cenário, tudo indica que as potências mais dependentes de petróleo importado e com maiores capacidades militares ofensivas, seriam as mais propensas a este tipo de agressão imperialista.

Entretanto, a exploração petrolífera em alto mar pode ser mais facilmente inviabilizada pelo país derrotado, caso este prefira afundar suas próprias plataformas petrolíferas do que assistir sua ocupação por uma potência estrangeira. Mesmo que a potência agressora tenha que instalar novas plataformas petrolíferas no território marítimo invadido, o país atacado pode tentar danificar ou destruir as plataformas petrolíferas do invasor, contando com capacidades militares reduzidas, mas de alta eficiência para esse tipo de ação defensiva.

4 Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no Seminário Brasileiro em Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), na UFRGS, Porto Alegre, Brasil, entre 21 e 23 de maio de 2013. Os autores agradecem os comentários recebidos, sobretudo tratando-se de um artigo conceitual e explicitamente normativo.

Figura 1 – Zona Econômica Exclusiva e áreas da Plataforma Continental pleiteadas junto ao Comitê de Limites da Plataforma Continental da ONU



Fonte: Marinha do Brasil (2012)

Considerando que normalmente é necessário dispor de algum tipo de base no continente para viabilizar logisticamente a exploração de petróleo em alto mar, uma potência agressora teria, basicamente, quatro opções: (I) destituir o governo e levar ao poder um grupo que esteja disposto a entregar as reservas petrolíferas sem lutar; (II) incentivar e

armar grupos separatistas que busquem a independência em regiões próximas ao Pré-Sal; (III) invadir e ocupar um trecho do litoral brasileiro próximo às principais reservas petrolíferas; ou ainda, (IV) ocupar ilhas geograficamente estratégicas como, por exemplo, Trindade e Martim Vaz. Nota-se que o custo de cada uma dessas alternativas tende a variar para a potência agressora, dependendo da conjuntura internacional e, também, da correlação de forças em relação ao Brasil.

DESENVOLVENDO UM CONCEITO PARA DEFENDER O PETRÓLEO DO PRÉ-SAL

Em relação ao Brasil, o pior cenário seria aquele em que uma potência inimiga se utilizasse da conjugação de mais de uma dessas estratégias simultaneamente. Por exemplo, a desestabilização do governo e uma invasão.

No caso de uma invasão, parece ser mais difícil que esta ocorra diretamente contra o território continental, onde a capacidade de resistência brasileira tenderia a ser maior. Assim, parece ser relativamente mais provável que, no cenário de uma invasão, esta ocorra mesmo em um arquipélago como Trindade e Martim Vaz, que estão localizadas a cerca de 620 milhas (1167km) da cidade de Vitória (ES) e a cerca de 800 milhas do Rio de Janeiro (RJ)⁵. A ocupação de tais ilhas permitiria ao invasor reivindicar o território marítimo e a Zona Econômica Exclusiva circundante ao arquipélago e, até mesmo, de outras porções do pré-sal, a um custo relativamente baixo, já que não há defesas significativas nestas ilhas.

Entretanto, como será discutido a seguir, não é necessário nem mesmo ocupar as plataformas petrolíferas brasileiras para ameaçar o Brasil. Se uma marinha inimiga mais poderosa ameaçar bombardear nossas plataformas petrolíferas, isso pode ser suficiente para desestabilizar o governo, caso o país não tenha condições de se defender de tal forma de agressão. Neste sentido, fica claro que a soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)⁶ não pode depender apenas da esperança de que as grandes potências respeitem os tratados internacionais de uso exclusivo das áreas marítimas quando reservas petrolíferas gigantescas estão em questão.

5 Ver dados do Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade, PROTRINDADE, disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/trindade.htm>>

6 Sobre os aspectos jurídicos relativos á delimitação da ZEE, ver Souza (1999).

Vale lembrar, ainda, que forjar causas para um conflito militar é relativamente simples quando existem fortes interesses a favor da guerra. No caso do Pré-Sal, tudo indica que o questionamento da legalidade da posse brasileira sobre esta região, na forma de sua Zona Econômica Exclusiva, seria uma das formas de se iniciar um confronto. Entretanto, provavelmente isto exigiria que o Estado agressor questionasse a legitimidade da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM-1982), ou ao menos, a legitimidade da ocupação brasileira sobre a área da Plataforma Continental que vai além das 200 milhas (370 km), ou seja, a área de até 350 milhas pleiteada pelo Brasil junto ao Comitê de Limites Marítimos da ONU.

Embora seja pouco provável que algo desta natureza ocorra na atualidade, importa lembrar que o arquipélago de Trindade e Martim Vaz foi invadido no passado, pela Inglaterra, em ao menos duas ocasiões, em 1781 e, pela última vez, entre 1890 e 1896, justamente em um período em que existiam disputas pela delimitação da fronteira norte do Brasil com a então Guiana Inglesa, dentre outras tensões estratégicas entre o Brasil e a então potência hegemônica do século XIX. Pode-se considerar que a ocupação das ilhas por parte da Inglaterra pode ter sido um elemento determinante para a estratégia inglesa de pressionar o Brasil a aceitar uma negociação em termos mais favoráveis aos ingleses. Este processo resultou na aceitação, por parte do Brasil, de uma arbitragem desfavorável ao país em 1904, em que a Inglaterra ficou com cerca de 60% da área disputada na questão da região do Rio Pirara, na fronteira entre o atual estado de Roraima e a então Guiana Inglesa. Posteriormente, durante a Primeira Guerra Mundial, alemães e ingleses chegaram a travar uma batalha naval significativa na região das ilhas de Trindade e Martim Vaz, que na ocasião a Marinha alemã pretendia utilizar como uma base secreta para atacar navios no Atlântico Sul.

No caso de uma possível guerra pela Soberania do Pré-Sal, o Estado agressor provavelmente precisaria ocupar arquipélagos como o de Trindade e Martim Vaz como um meio para pressionar, mais diretamente, o Brasil a ceder parcial ou totalmente sua soberania sobre o petróleo em alto mar, ou ainda, de estabelecer uma base mais próxima ao litoral brasileiro para o caso de uma guerra naval contra o país. O pior cenário para o Brasil seria aquele em que uma ou mais dentre as grandes potências estivessem plenamente dispostas a ocupar militarmente partes do que atualmente é nossa Zona Econômica Exclusiva, para se

apossar das reservas petrolíferas brasileiras, ao mesmo tempo em que, conseguisse dividir as forças brasileiras com a ameaça de uma guerra em duas frentes. Este tipo de cenário seria possível em uma conjuntura em que a potência inimiga conseguisse criar manobras diversionistas no continente sul-americano, para ameaçar nossas fronteiras terrestres. O principal problema é que isso poderia ser implementado de diversas formas, direta ou indiretamente, caso a potência extra-regional tenha condições de realizar qualquer uma das seguintes estratégias: (I) provocar ou incentivar uma guerra entre dois países sul-americanos vizinhos do Brasil; (II) provocar uma guerra civil em um ou mais países sul-americanos; (III) apoiar a ascensão de um governo fortemente anti-brasileiro em um país vizinho, e incentivá-lo a começar uma guerra por procuração contra o Brasil; (IV) armar grupos guerrilheiros insurgentes na América do Sul que ataquem os interesses brasileiros e ameacem nossas fronteiras.

A ameaça de uma guerra em duas frentes (marítima e terrestre) seria suficiente para dividir as atenções, as forças militares e a logística brasileira a tal ponto que o país poderia acabar por optar em lutar em apenas um cenário e acabasse abrindo mão de parte ou toda a soberania sobre a área marítima disputada. Supondo, por exemplo, um cenário em que uma aliança de potências europeias decida ocupar o pré-sal, estas poderiam utilizar a influência que possuem em determinados Estados sul-americanos, como as Guianas, ou mesmo através do território de uma colônia europeia na América do Sul – a Guiana Francesa – para ameaçar nossas fronteiras do norte da Amazônia. Qualquer uma das antigas reivindicações territoriais das potências europeias em relação às nossas fronteiras boreais – solucionadas diplomaticamente com tratados bilaterais entre o século XIX e o início do século XX – poderia ser “reavivada” para criar uma ameaça continental diversionista, enquanto essas potências estacionam suas marinhas de guerra em torno da zona do Pré-Sal. Sob a ameaça de uma guerra em duas frentes e sem capacidades defensivas adequadas, o Brasil corre o risco de se ver diante de uma situação em que estaria estrategicamente paralisado, antes mesmo de uma segunda frente de combates ter sido efetivamente iniciada.

Importa destacar, ainda, que o Brasil tem um histórico de relações com as potências europeias marcado por fortes oscilações entre cooperação e rivalidade, ou seja, de alternância entre movimentos de aproximação e conflito, muitas vezes marcados por situações de quase guerra, como

as citadas crises com a Inglaterra. Outro exemplo aparece nas relações Brasil-França, que colocaram os dois países em posições complicadas de intensa rivalidade e quase guerra, como no episódio da chamada “Guerra da Lagosta” nos anos 1960 (OLIVEIRA, 2006), ligado às disputas pela exploração de recursos pesqueiros no litoral brasileiro.

Considerando as projeções atuais de produção e consumo de petróleo, pode-se considerar que o mais provável, é que a militarização do acesso a recursos petrolíferos seja estratégia dominante das potências mais dependentes de petróleo importado e com maiores capacidades militares ofensivas. Neste sentido, é mais provável que as guerras por petróleo no futuro tenham participação de países ou blocos de países altamente dependentes de petróleo, como são os casos do bloco europeu (ou uma coalizão de potências europeias), ou potências asiáticas como Índia, Japão, ou uma possível coalização de países asiáticos, como um bloco de países do sudeste asiático. Neste sentido, países que são grandes consumidores de petróleo, mas que também são grandes produtores de petróleo e que possuem grandes projetos de autonomia energética, como Estados Unidos e China, seriam teoricamente menos propensos a aventuras militares por petróleo desta natureza.

Este tipo de cenário tende a ser mais provável na medida em que potenciais agressores considerarem que o custo (político, econômico e militar) do uso da força é reduzido o suficiente perante os ganhos possíveis. Neste sentido, quanto maior for o valor do petróleo no mercado mundial, mais parecerá interessante para as grandes potências se envolverem em guerras por petróleo. Quanto mais despreparado estiver o Brasil para enfrentar um possível inimigo, menor será a capacidade do país de impor custos militares suficientes para dissuadir uma potência agressora. Portanto, conjugadas estas duas variáveis – Brasil com reduzidas capacidades defensivas e o petróleo tornando-se um recurso progressivamente escasso – aumenta a probabilidade de que algumas potências decidam se arriscar a enfrentar o Brasil para conquistar suas reservas petrolíferas em alto mar.

Para evitar que o Brasil venha a ter que enfrentar uma realidade desta natureza, ou ao menos, ampliar o seu poder de dissuasão contra possíveis agressores, o país precisa adotar uma série de medidas de caráter político-diplomático e de defesa, cujo papel será discutido a seguir. Primeiramente, o Brasil precisa constituir uma rede de alianças político-diplomáticas que incluísse todos os Estados vizinhos do continente

sul-americano. Além disso, seria necessário que o país construísse uma força militar terrestre suficiente para impedir que qualquer outra grande potência consiga ter sucesso em nos atingir por dentro do continente utilizando-se de uma guerra proxy contra o Brasil. Esta força terrestre deve ter capacidade para permitir que o Brasil vença qualquer confronto convencional contra outra grande potência dentro da América do Sul. Isto significa que as capacidades em questão devem permitir ao país defender qualquer outro Estado sul-americano de uma agressão externa por parte de uma grande potência extra regional.

Atualmente o Brasil tem uma força militar terrestre que é similar a de outros países sul-americanos, como a Colômbia, que também possui um Exército de cerca de 200 mil homens. Para evitar um cenário em que uma grande potência sintasse encorajada a usar um dos países vizinhos amigos sul-americanos para empreender uma guerra proxy contra o Brasil, o ideal seria que o país constituísse um Exército de cerca de 500 mil homens. Este tipo de capacidade terrestre só será viável no curto prazo, caso o Brasil modifique substancialmente a atual lógica de recrutamento militar, para ampliar o número de conscritos e, ao mesmo tempo, reduzir os custos desse mecanismo (no Brasil conhecido como serviço militar obrigatório). Sistemas em que os conscritos são treinados em períodos parciais, de apenas poucas horas por dia, parecem ser o mecanismo ideal para ampliar substancialmente a força militar de reservistas. Considerando a necessidade de se massificar etapas do treinamento militar que envolvem o manejo de sistemas de alta tecnologia, alguns procedimentos precisariam ser difundidos para viabilizar esse processo. O principal parece ser a melhoria dos sistemas de educação pública no país, para ampliar a qualificação técnica-tecnológica dos jovens antes destes chegarem à idade de conscrição, reduzindo os potenciais custos de treinamento por parte das Forças Armadas.

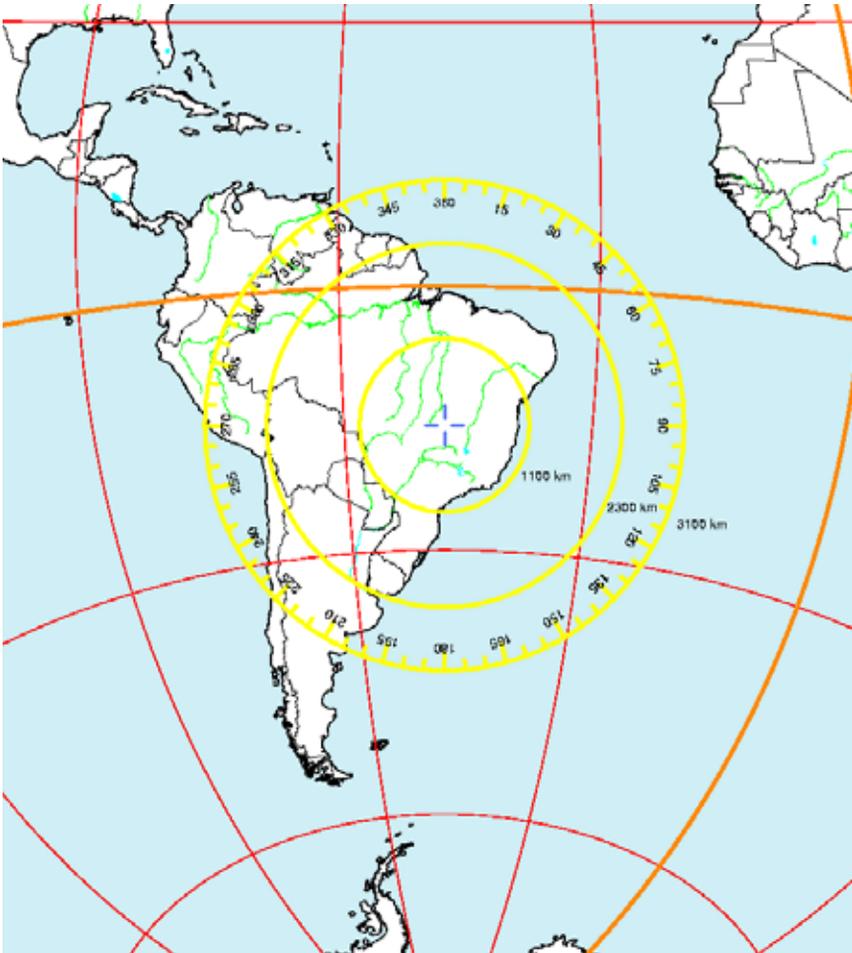
A composição de uma aliança estratégica sul-americana e da construção de uma força terrestre capaz de vencer qualquer outra grande potência em uma guerra convencional no continente seriam, portanto, as duas principais formas de se assegurar maior poder de dissuasão contra potências agressoras. Além disso, seria necessário adquirir capacidades aeronavais específicas, envolvendo a construção de bases militares em áreas estratégicas para a defesa e a construção de sistemas de defesa de maior poder de dissuasão. Para assegurar tais objetivos, seria necessário repensar a defesa aeronaval do país, planejando a construção de

capacidades que permitam defender a soberania do país simultaneamente no Pré-Sal e na Amazônia, ao mesmo tempo em que viabiliza assegurar a capacidade de defesa da integração sul-americana. A instalação de bases em regiões geograficamente estratégicas é um passo fundamental para se repensar tais necessidades de defesa.

Assim, o aumento do contingente de tropas na Amazônia, pode ser considerado um passo fundamental para a defesa do pré-sal, na medida em que reduz o risco de uma guerra em duas frentes. Para ampliar a capacidade de defesa da Amazônia, parece fundamental ampliar a presença do Exército na região, além de garantir maior presença da Marinha e da Força Aérea na região. Considerando a necessidade de bases aéreas para garantir a defesa da Amazônia, o ideal seria contar com ao menos uma grande base área em Manaus, em que os aviões possam ser protegidos em hangares subterrâneos blindados. Também seria muito importante contar com agrupamentos de caças modernos em todas as bases áreas mais importantes da Amazônia, ao menos nas que existem nas proximidades de capitais como Rio Branco, Porto Velho, Bela Vista e Macapá. O controle dos rios pela Marinha e Exército também seria fundamental para reduzir mais significativamente a probabilidade de que alguma grande potência possa vir a ameaçar simultaneamente nossas fronteiras amazônicas e o Pré-Sal.

Neste contexto, a instalação de grandes bases militares em pontos estratégicos é fundamental para viabilizar a defesa do Pré-Sal. Estas áreas podem ser consideradas estratégicas por viabilizarem a sustentação de múltiplas linhas de defesa que são necessárias para garantir a soberania do Pré-Sal. As bases mais vitais seriam, portanto, aquelas que vertebram as linhas de defesa interiores, baseadas no interior do território continental do Brasil, e a partir das quais, o país pode defender o pré-sal no Atlântico Sul. Estas bases viabilizam a capacidade para manobrar por dentro do vasto território brasileiro sem se expor a um ataque direto das forças agressoras no Atlântico Sul e ainda permitem atuar tanto no cenário de defesa do Pré-Sal como da Amazônia. Nestas bases é fundamental contar com aeronaves de longo alcance que possam travar combates tanto na Amazônia como no Atlântico Sul.

Figura 2 - Mapa das linhas interiores de defesa do Pré-Sal no “coração do Brasil”



Fonte: Elaborado pelos autores. Mapa ilustrativo referente às linhas interiores para a defesa do Pré-Sal, baseada em aviação embarcada nos planaltos do interior do Brasil continental, incluiria as aeronaves lotadas na região de Brasília (DF), onde está localizada a Base Aérea de Anápolis (BAAN). Mapa Azimutal Equidistante centrado em Brasília (DF).

Uma segunda linha de defesa precisaria estar vertebrada por um conjunto de bases localizadas no litoral, incluindo bases aéreas com aeronaves que tenham capacidade antinavio significativa, aeronaves de patrulha antissubmarino (ASW), artilharia costeira de longo alcance, utilizando mísseis de cruzeiro antinavio e, ainda, bases de submarinos.

Preferencialmente o Brasil precisaria contar com cinco conjuntos de complexos defensivos que mesclassem essas capacidades na mesma região, sendo uma das bases principais localizada nas proximidades do centro geográfico do Pré-Sal, no estado do Rio de Janeiro, e a outra no litoral do estado do Rio Grande do Norte. As outras três bases seriam secundárias em termos comparativos; incluindo uma próxima à foz do Rio Amazonas (ou no estado do Pará ou no Amapá), outra localizada no Nordeste, podendo ser no litoral da Bahia; e uma quinta localizada no litoral do Rio Grande do Sul.

Nota-se que existem diversas vantagens em resguardar a força principal de aeronaves com capacidade antinavio em uma localidade relativamente distante do litoral como a região de Brasília. Primeiramente, localizada no centro do país esta força estaria relativamente bem mais segura contra um possível ataque surpresa do que se estivesse localizada no litoral ou nos arquipélagos brasileiros no Atlântico Sul. A partir desta base central, é possível transferir as aeronaves para qualquer outra região do país com rapidez, já que está localizada à praticamente a mesma distância do Rio Grande do Sul, do Rio grande do Norte, do Amapá e de metrópoles como Manaus (AM). Contando com uma aeronave com raio de ação de 2300km a partir de Brasília, é possível patrulhar a maior parte da Amazônia, todo o litoral do Brasil e chegar até arquipélagos como os de Fernando de Noronha ou de Trindade e Martim Vaz. Contando com uma aeronave que tenha um raio de ação de 3100km, seria possível cobrir todo o espaço aéreo brasileiro, incluindo a Amazônia Ocidental, alcançar o Arquipélago de São Pedro e São Paulo e, ainda, patrulhar a maior parte da Área de SAR sob responsabilidade do Brasil no Atlântico Sul.

Neste sentido, a segunda linha defensiva para o Pré-Sal seria centrada no litoral, especificamente no Rio de Janeiro. Esta linha de defesa poderia ser sustentada por uma tríade de mecanismos de defesa, especificamente em aviação embarcada no litoral do Brasil, em artilharia costeira com mísseis de cruzeiro antinavio de longo alcance e submarinos, envolvendo bases permanentes em diversos pontos do litoral, especialmente nas zonas estratégicas do Rio de Janeiro (RJ) e de Natal (RN). Mapas azimutais equidistante centrados nas duas cidades demonstram a relevância estratégica da segunda linha ou camada defensiva, sobretudo, no caso de Natal, pela possibilidade de projetar poder com aviação com raio de ação de 3100km até o norte do Golfo da Guiné na África.

Para aumentar a capacidade brasileira de dissuadir outras potências de empreenderem aventuras militares contra o país, também

seria muito importante estabelecer bases militares nas principais ilhas brasileiras do Atlântico Sul, como em Fernando de Noronha e Trindade e Martim Vaz. Na ilha de Trindade, atualmente existe apenas um pequeno agrupamento de apenas 30 homens da Marinha e uma estação científica. Em um cenário ideal, seria muito importante a instalação de bases, que podem ser pequenas, mas que, em uma situação ideal, contariam com instalações fortificadas subterrâneas. Dentre as vantagens de priorizar instalações subterrâneas, destaca-se desde a redução significativa dos possíveis impactos ambientais no arquipélago, até o fator determinante que é garantir uma elevada capacidade de resistir a um ataque surpresa contra o arquipélago. O mais importante, neste caso, é que este tipo de instalação subterrânea tenha capacidade para resistir a bombardeios aéreos pesados. Considerando que algumas das montanhas da ilha têm entre 300 e 600 metros de altura, os bunkers subterrâneos poderiam ser construídos escavados nas rochas desses montes. Também seria interessante construir ao menos uma pequena base blindada para submarinos, que permitisse ao país manter submarinos, mesmo que de pequeno porte, patrulhando a região constantemente, ao mesmo tempo em que, serve de base temporária para submarinos nucleares que estiverem patrulhando o Atlântico Sul.

O arquipélago de Trindade e Martim Vaz mostra-se vital para estabelecer uma linha de defesa avançada que inclua fortificações com capacidade para abrigar artilharia de defesa costeira baseada em mísseis antinavio, aviação com capacidade antinavio e bases para submarinos. Este é o arquipélago brasileiro mais estratégico para estabelecer uma defesa avançada, especialmente devido à sua localização geográfica em relação à localização do que se conhece atualmente como a área de ocorrência de petróleo na camada pré-sal. Qualquer frota que decidisse atacar o pré-sal teria que primeiramente ter certeza que destruiu totalmente estes submarinos e os demais sistemas de armas antinavio localizadas nestas ilhas antes de prosseguir do alto mar até o pré-sal.

Uma outra base marítima que o Brasil precisaria instalar no Atlântico Sul para garantir a defesa avançada necessária para obter maior capacidade de dissuasão, seria no arquipélago de Fernando de Noronha, no litoral do Nordeste brasileiro. Esta base permitiria defender uma vasta porção do Atlântico Sul, especialmente em sua zona equatorial. A posição geográfica de Fernando de Noronha é muito importante para se planejar a defesa do Pré-Sal já que a partir desta ilha é possível patrulhar praticamente toda a parte do Atlântico Sul localizada entre o Brasil e a

África. Historicamente o valor estratégico da localização deste arquipélago foi testado durante a Batalha do Atlântico, na II Guerra Mundial, quando as bases americanas e brasileiras localizadas em Natal e em Fernando de Noronha mostraram-se determinantes para a realização de operações contra os submarinos do Eixo.

Além da construção de bases em regiões estratégicas, importa discutir rapidamente o papel das capacidades navais necessárias para negar o uso do mar por potências agressoras. Impedir que potências agressoras possam utilizar do Atlântico Sul para atacar o Brasil é uma prioridade estratégica para se repensar a reorganização e reaparelhamento das Forças Armadas, especialmente da Marinha do Brasil, como está, inclusive, previsto na legislação brasileira (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008), referente à Estratégia Nacional de Defesa:

A prioridade é assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. A negação do uso do mar ao inimigo é a que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil. Essa prioridade tem implicações para a reconfiguração das forças navais. (BRASIL, *Estratégia Nacional de Defesa*, 2008, p. 12)

Em seguida, o texto do decreto que regulamentou a Estratégia Nacional Defesa prossegue afirmando que esta capacidade é fundamental para garantir a defesa da soberania nacional sobre as águas jurisdicionais brasileiras:

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos e de acordo com as circunstâncias: a. defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas; b. defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; c. prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; d. capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região; A construção

de meios para exercer o controle de áreas marítimas terá como focos as áreas estratégicas de acesso marítimo ao Brasil. (BRASIL, *Estratégia Nacional de Defesa*, 2008, p. 12)

Assim, é necessário considerar que a aquisição de capacidades militares específicas, incluindo equipamentos de defesa e sistemas de armas, deve estar subordinada à Grande Estratégia brasileira. Mais especificamente, significa que, em uma situação ideal, o país desenvolveria uma capacidade específica para cada nível, ou esfera de defesa. Por exemplo, quando se considera o uso de submarinos na estratégia de defesa, verifica-se que o ideal seria três classes diferentes de submarinos, um para cada esfera de defesa. Para a defesa das linhas interiores, incluindo as “águas marrons” das bacias hidrográficas e rios de interior, são determinantes os blindados anfíbios, *hovercrafts*, lanchas e minissubmarinos⁷.

Para a defesa das “águas verdes” do litoral brasileiro pode-se contar com meios de defesa que também podem ser prioritariamente baseados no continente ou no litoral. O mais importante, é que o país consiga ampliar a quantidade de navios rápidos e em grande quantidade que tenham capacidade para lançamento de mísseis antinavio, mas priorizando os sistemas de armas de menor custo, como as capacidades de artilharia costeira⁸ com mísseis de cruzeiro antinavio de longo alcance, desde que estes tenham

7 Minissubmarinos de 150 a 250 toneladas podem ser utilizados mesmo em alto mar, caso venham a ser construídas bases para submarinos nas ilhas do Atlântico, como Fernando de Noronha, ou Trindade e Martim Vaz. Entretanto, seu uso principal seria sempre para a defesa das águas marrons, especialmente as grandes bacias hidrográficas – como a Amazônica e Platina – ou zonas portuárias e pontos estratégicos do litoral. Isso porque, os minissubmarinos apresentam a desvantagem de ter menor autonomia, devido à menor capacidade de carga e de suprimentos. Todavia, devido ao pequeno porte, é mais difícil detectá-los e alvejá-los, podendo ser utilizados mesmo em grandes rios, ou zonas pouco profundas do litoral. Mesmo depois de construir uma pequena frota de submarinos nucleares, continuará sendo interessante manter uma frota de minissubmarinos devido à capacidade destes navios de ampliar o poder de dissuasão convencional em águas pouco profundas, como, por exemplo, na Bacia Hidrográfica Amazônica. Os principais rios da região possuem profundidades de dezenas de metros, e o Amazonas chega a mais de 100 metros de profundidade em seu trecho mais profundo.

8 O Brasil não possui um sistema desse tipo, mas está em desenvolvimento uma primeira família de mísseis de cruzeiro superfície-superfície pela empresa Avibrás, que serão lançados do sistema de mísseis de saturação ASTROS 2020. Adaptações nos sistemas de guiagem desses mísseis poderão permitir seu uso antinavio a partir do litoral e mesmo em versões embarcadas de navios de superfície. A lógica da saturação, com artilharia de mísseis, é bastante consolidada no combate terrestre, mas seu uso contra navios pode ser determinante para sobrecarregar os sistemas de defesa de ponto antimísseis que atualmente são usados nas marinhas mais modernas do mundo.

o alcance necessário para permitam dissuadir possíveis frotas inimigas de se aproximarem da Zona Econômica Exclusiva brasileira. Importa que o país venha a desenvolver o quanto antes novas tecnologias associadas à guerra naval contemporânea, que estão em desenvolvimento nas principais potências mundiais, como os torpedos de supercavitação (MARTINS, 2008, p. 104-107), especialmente devido à maior capacidade deste sistemas de armas vir provocar danos significativos em um combate assimétrico.

Para a defesa avançada é necessário contar com aviões de maior alcance baseados no continente e nas ilhas brasileiras do Atlântico Sul, que tenham grande capacidade antinavio. Também é necessário contar com vasos de superfície, como fragatas, que tenham significativa capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro antinavio de longo alcance. Para assegurar a capacidade de travar combates navais em “águas azuis” se faz necessária a posse de submarinos de propulsão nuclear. Uma frota de submarinos nucleares é fundamental para a capacidade de defesa brasileira no Atlântico Sul, especialmente para ampliar o poder de dissuasão do país frente a marinhas potencialmente agressoras. Isso porque os submarinos de propulsão nuclear apresentam maior velocidade, grande autonomia e capacidade para permanecerem longos períodos sob a água, longe do continente:

O submarino de propulsão nuclear é um armamento de defesa com alto poder de ocultação, com amplo poder de desenvolver altas velocidades e profundidades por tempo apreciável. (CORREA, 2008, p. 94)

Em relação ao poder de dissuasão dos submarinos de propulsão nuclear, o mesmo autor afirma, ainda, que estes são fundamentais para inibir o uso do mar por uma potência agressora:

A estratégia naval se utiliza os submarinos para que suas ações no mar produzam efeitos materiais ou psicológicos favoráveis, cabendo à Marinha de Guerra controlar a área marítima, projetar poder sobre a terra, negar o uso de área marítima cujo controle pleno seja impossível ou desnecessário, e fazer-se presente. É na negação do uso do mar que o submarino se destaca, dissuadindo o oponente pelo elevado risco a que estará exposto ou obrigando-o a imenso esforço para manter o controle da área de seu interesse. (CORREA, 2008, p. 95)

Para ampliar o poder de dissuasão convencional que esta modalidade de submarinos viabiliza, especialmente em combates navais modernos, é necessário, ainda, contar com sistemas que permitam lançar mísseis de cruzeiro antinavio de longo alcance, preferencialmente armados com sistemas não nucleares de uso estratégico como armas de micro-ondas ou de pulsos eletromagnéticos (ÁVILA, 2009), ou mesmo com ogivas termobáricas (MARTINS, 2008, p. 108-112).

Pode-se perceber que alguns desses sistemas de armas são determinantes para todas as esferas de defesa, como os aviões de longo alcance, os mísseis antiaéreos e anti-balísticos, além dos mísseis e minas antinavio. Igualmente, é essencial desenvolver novas capacidades logísticas fundamentais para o combate em guerras modernas, tais como os sistemas de comunicação, detecção e guiagem via satélite, ou a capacidade de defesa cibernética. Em um futuro relativamente próximo, seriam necessárias, ainda, capacidades de combate no espaço, como sistemas de armas antissatélite e antimísseis balísticos. Para ampliar a capacidade de combate nos níveis tático e operacional, seria essencial o desenvolvimento de sistemas de armas de energia dirigida e armas termobáricas.

Quadro 1 - Esferas estratégicas para a defesa do Pré-Sal

	Defesa das linhas interiores	Defesa do litoral	Defesa avançada
Instituições e Alianças Regionais	UNASUL, MERCOSUL, OTCA e CELAC	Diversas alianças na América do Sul e no Atlântico Sul	ZOPaCAS
Instituições Nacionais principais	Exército	União Federal, Polícias e Forças Armadas	Marinha e Aeronáutica
Capacidades Militares Logísticas	Bases da UNASUL na região do "Coração da América do Sul" e dos Andes	Bases no Planalto Central, na Amazônia e no litoral	Bases aeronavais em Fernando de Noronha, Trindade e Martim Vaz
Sistemas de Armas básicos	Blindados anfíbios e artilharia antitanque e antiaérea portátil. Artilharia antiaérea (SAMs) de longo alcance e mísseis anti-mísseis. Aeronaves de transporte de tropas. Hovercrafts, lanchas e minissubmarinos.	Artilharia antiaérea (SAMs) e Artilharia costeira de longo alcance. Minas antinavio. Navios rápidos, navios de combate de superfície e submarinos convencionais, com capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro antinavio.	Aviões de combate de longo alcance, submarinos nucleares, fragatas e destróieres com capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro antinavio. Navios contratorpedeiros, porta-helicópteros ou V/STOL e porta-aviões para guerra anti-submarino (A/S ou ASW).
Capacidades Militares de uso estratégico	Infraestrutura de Comunicações integrada no nível continental (troncos de fibra ótica e satélites sul-americanos). Sistemas de defesa anti-mísseis balísticos.	Capacidades para a Guerra Cibernética e guerra eletrônica. Sistemas de detecção e alerta antecipado de longo alcance.	Armas de Energia Dirigida (canhões eletromagnéticos, lasers, micro-ondas e armas de pulso eletromagnético) e armas termobáricas.

Em relação à aquisição de equipamentos de defesa, é fundamental que a maior variedade possível de sistemas de armas seja produzida no Brasil, ou em parceria com países aliados da América do Sul. A produção de equipamento militar no país é essencial para garantir a autonomia na defesa da soberania nacional, ao mesmo tempo em que, favorece o desenvolvimento tecnológico da indústria brasileira e a geração de emprego e renda.

A dependência de sistemas de armas fornecidos pelas grandes potências limita seriamente a capacidade de defesa do país e sua compra acaba por financiar o desenvolvimento tecnológico e industrial daquelas mesmas potências. A ilusão de que a compra de armas modernas importadas possa vir a resolver os problemas de segurança e defesa de um país é uma questão chave a ser solucionada pelo Brasil se o país quiser garantir sua Soberania no futuro. Do ponto de vista econômico, a dependência de sistemas de armas importados criam ainda outros tipos de problemas, conforme Celso Furtado:

Os armamentos sofisticados fornecidos pelos países centrais são uma sangria financeira e a porta aberta a novas formas de dependência de consequências incalculáveis. (FURTADO, 1978, p. 124)

Entretanto, diante da necessidade de se pensar a defesa coletiva na América do Sul e, também, de se planejar a defesa da região como retaguarda brasileira na defesa do Pré-Sal, não é mais suficiente o desenvolvimento de uma indústria bélica que seja apenas nacional. É necessário considerar o processo de integração sul-americano e a importância da integração produtiva e tecnológica das indústrias de defesa existentes nos países da UNASUL, mas principalmente do MERCOSUL, com vistas à formação de um complexo industrial-militar regional. Dadas as disparidades tecnológicas e as distintas necessidades de geração de emprego e renda dos diferentes países da região e, ainda, as parcerias estratégicas já existentes, planejar a construção de um centro de decisão econômico-industrial para a área de defesa implica em segmentar a produção de determinados bens e equipamentos em cada país, ou região. Também implica a integração de cadeias produtivas específicas do Brasil com cada um dos seus vizinhos.

Neste sentido, a integração de cadeias produtivas com vistas à produção de sistemas de defesa mais intensivos em alta tecnologia depende, principalmente, da aliança estratégica entre Brasil e Argentina. Portanto, a produção de sistemas de armas avançadas, desde aeronaves de combate de última geração, passando pelos submarinos de médio e grande porte, incluindo os de propulsão nuclear, até a construção de satélites de comunicação, vigilância e guiagem, ou capacidades estratégicas, só será plenamente viabilizada através da parceria estratégica entre estes dois países. Destarte, nos setores intensivos em mão-de-obra, portanto, que

geram mais emprego, como a produção de uniformes, munição e armas leves, ou até mesmo veículos leves de transporte e combate podem ser produzidos nas regiões mais pobres da América do Sul. Importa que os equipamentos produzidos em maior quantidade e que favoreçam o desenvolvimento tecnológico da indústria civil possam ser produzidos em qualquer país sul-americano, preferencialmente, envolvendo a integração produtiva de mais de um país.

Para garantir a estabilidade desse processo de desenvolvimento é fundamental considerar os aspectos institucionais envolvidos, tais como, por exemplo, a necessidade de tratados que direcionem a política de compras de equipamentos de defesa por parte dos governos sul-americanos. A institucionalização de uma política de compras governamentais que favoreça a aquisição de produtos fabricados nos países da UNASUL é, portanto, uma etapa fundamental para garantir a consolidação de um centro de decisão econômico-industrial na área de defesa no nível sul-americano.

CONCLUSÃO

A distribuição geográfica das fontes de recursos energéticos como o petróleo traz decorrências de segurança internacional, tanto para os grandes consumidores de energia como para os países onde estão localizadas as grandes reservas petrolíferas. A análise comparada de regiões ricas em recursos petrolíferos, mas economicamente pobres e periféricas, indica que a mera disponibilidade de recursos energéticos não implica em riqueza, desenvolvimento, ou poder.

No caso do Brasil, a descoberta das extraordinárias reservas de petróleo do Pré-Sal reforça a necessidade de modernizar e completar a consolidação do Centro de Decisão Energético brasileiro. Implica, ainda, em uma urgente necessidade de aumentar as capacidades de dissuasão do Brasil para defender sua soberania sobre os recursos encontrados em suas águas jurisdicionais, principalmente, as citadas gigantescas reservas petrolíferas. Para isso, o Brasil precisa repensar estruturalmente sua estratégia de defesa e o planejamento do desenvolvimento de suas capacidades dissuasórias.

Portanto, este artigo procurou descrever analiticamente a relevância de um reposicionamento do Brasil em relação ao Atlântico Sul e à América do Sul, especialmente, no que tange ao reordenamento

e modernização das suas capacidades defensivas. O estabelecimento de uma estrutura defensiva em camadas permite ao país, basicamente: (I) otimizar sua capacidade dissuasória e reduzir o risco de uma guerra em duas frentes; (II) defender, a partir de uma mesma estrutura, o Pré-Sal e a Amazônia; (III) estabelecer a capacidade de negação do uso do mar por parte de potências extra-regionais; (IV) consolidar a capacidade de defender o processo de integração sul-americano de agressões extra-regionais; (V) integrar os objetivos políticos (integração sul-americana) e econômicos (geração de emprego e renda) aos objetivos estratégicos (defesa da soberania e da autonomia regional do país).

A união de um reposicionamento estratégico e de uma nova política industrial de defesa são premissas fundamentais para que o país consiga se estabelecer enquanto potência emergente no Sistema Internacional. As recentes conflagrações no Iraque e na Líbia, por exemplo, reforçam a ideia de que o Brasil precisa reavaliar sua estratégia defensiva e consolidar uma capacidade de dissuasão capaz de garantir a soberania do país, para não se tornar refém de uma conjuntura internacional desfavorável. A diferença tecnológica que separa o Brasil das potências tradicionais reforça a necessidade de se investir no estabelecimento de parcerias, seja – preferencialmente – com os vizinhos sul-americanos, seja com outras potências emergentes – como os países dos BRICS, ou os próximos onze (N-11). Dentre os exemplos de destaque, pode-se incluir nesta categoria a longa parceria entre Brasil e China no campo espacial, que trouxe benefícios estratégicos para o país nas últimas décadas (CEPIK, 2011). Essas parcerias podem viabilizar técnica e financeiramente a aquisição acelerada de uma capacidade dissuasória antinavio, antiaérea e antibalística que seja minimamente crível em termos dissuasórios; algo que sozinho, o país, provavelmente, não poderia sustentar.

A descoberta das extraordinárias reservas de petróleo do Pré-Sal colocam o Brasil no cerne da geopolítica energética mundial. Esse acontecimento reforça a necessidade de aumentar as capacidades de dissuasão do Brasil com vistas à defesa de sua soberania sobre os recursos encontrados em suas águas jurisdicionais, principalmente, as citadas gigantescas reservas petrolíferas. Nesse sentido, a integração sul-americana emerge como um pilar central para uma estratégia defensiva bem-sucedida. Por isso, os esforços diplomáticos brasileiros precisam se concentrar no fortalecimento do MERCOSUL e na consolidação da

UNASUL. No médio prazo, a aproximação com os países da costa ocidental da África será, igualmente, importante; pois só assim o Atlântico poderá se tornar efetivamente uma zona de paz e segurança para o Brasil e os países da região.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso L. N. A integração sul-americana. *Revista Diplomacia, Estratégia, Política*, Brasília, DF, n. 10, p. 5-26, out-dez/2009, 2009.

Disponível: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Dep_10_portugues.pdf>.

ÁVILA, Fabrício S. *Armas estratégicas: o impacto da digitalização sobre a guerra e a distribuição de poder no Sistema Internacional*. 2008. 113f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2008.

ÁVILA, Fabrício S.; MARTINS, José Miguel Q.; CEPIK, Marco A. C. *Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades*. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 49-83, 2009.

BRASIL. Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CEPIK, Marco (Org.). *América do Sul: Economia e Política da Integração Regional*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

CEPIK, Marco. Segurança regional e integração na América do Sul. In: CEPIK, Marco (Org.). *Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos*. Editora Hucitec: São Paulo, SP, 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CORRÊA, Fernanda G. *O projeto do submarino nuclear brasileiro: uma história de ciência, tecnologia e soberania*. Rio de Janeiro: Ed. Capax Dei, 2010.

CORRÊA, Fernanda G. O submarino de propulsão nuclear e a estratégia nacional. E-Premissas *Revista de Estudos Estratégicos*, Campinas, SP, n. 03, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/3/submarino.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. *Nem todo o petróleo é nosso*. São Paulo: Paz & Terra, 2006.

FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. Incertezas e cobiça sobre o petróleo do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 27 jul. 2008. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2008-07,a2511>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

FREIER, Nathan. The Emerging Anti-Access/Area-Denial Challenge. *CSIS Center for Strategic and International Studies*, Washington, DC, 17 May 2012. Disponível em: <<http://csis.org/publication/emerging-anti-accessarea-denial-challenge>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

GUIMARÃES, Samuel P. O mundo multipolar e a integração sul americana. *Revista Comunicação & Política*, v. 25, n. 3, p. 169-189, 2007. Disponível em: <<http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/04NCT02%20Samuel.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

GUIMARÃES, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2008.

MANSILLA, Armando Borrero. La actualidad del pensamiento de Carl Von Clausewitz. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, Colômbia, n. 16, p. 23-28, out. 2003. <<http://res.uniandes.edu.co/view.php/304/view.php>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

MARTINS, José Miguel Q. *Digitalização e guerra local: como fatores do equilíbrio internacional*. 2008. 327f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2008.

OLIVEIRA, Lucas K. Energia como recurso de poder na política internacional. 2012. 400f. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

PAGLIARI, Graciela C. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

PARET, Peter. Clausewitz. In: PARET, Peter (Org.). *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à Era Nuclear*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001. p. 257-297.

PROENÇA JR, Domício; DUARTE, Érico E. The Concept of Logistics derived from Clausewitz. *Journal of Strategic Studies*, v. 28, n. 4, p. 645-677, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402390500301046>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

SEBEN, Fernando Dall'Onder. *Bolívia: logística nacional e construção do estado*. 2010. 188f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.

SENNA, Cláudio J. d'Alberto. O Poder das Minas: seu emprego na estratégia naval contemporânea. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 199-211, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/novaRevista/pagina_revista/n17_2/_edicao17_2.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2014.

SEVERO, Luciano W. A importância geopolítica da Bolívia e a integração da América do Sul. SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ABRI, 1., 2012. *Anais...* Brasília, DF: Associação Brasileira de Relações Internacionais, jul. 2012. Disponível em: <http://www.seminariopos2012.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=103>. Acesso em: 18 fev. 2014.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. A formação militar-naval Brasil-Argentina no contexto de cooperação no Atlântico Sul: visões sobre a situação regional. *História*, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 30-49, 2010. <<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a03.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

WISHIK II, Anton Lee. An Anti-Access Approximation: the PLA's active strategic counterattacks on exterior lines. *China Security*, n. 19, p. 37-48, 2011. Disponível em: <<http://www.chinasecurity.us/images/stories/AntonWishik.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

Recebido em: 07/08/2014

Aceito em: 16/12/2014

A INCLUSÃO DA ANTÁRTICA NO CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Leonardo Faria de Mattos^{1 2}

RESUMO

A Antártica é um continente com dimensões equivalentes a 1,6 vezes o território brasileiro. Possui inúmeras riquezas minerais ainda não exploradas. É regida por um tratado internacional, pelo qual somente 29 países possuem direito a voto, sendo que sete deles possuem reivindicações territoriais ainda não reconhecidas pelos demais membros. A cooperação científica e a manutenção do continente livre de testes de armas e exercícios militares, bem como da exploração de seus recursos naturais são as conquistas mais importantes desse regime internacional. O Brasil somente aderiu ao Tratado da Antártica em maio de 1975 e se tornou membro consultivo com direito a voto a partir de setembro de 1983. Este artigo pretende apresentar um breve histórico do interesse dos Estados

1 Mestrando em Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense. Email: leonardo.mattos@egn.mar.mil.br

2 Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1), bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, professor de Geopolítica na Escola de Guerra Naval, Av. Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ

pela Antártica, em especial o Brasil; analisar o conceito de entorno estratégico brasileiro, que surgiu na Política de Defesa Nacional brasileira de 2005 e fazer algumas considerações sobre o significado da inserção da Antártica dentro desse conceito na nova Política Nacional de Defesa, aprovada em 2013, considerando a importância estratégica daquele continente para o Brasil.

Palavras-Chave: Antártica; Política Nacional de Defesa; Entorno Estratégico; China; Índia.

THE INCLUSION OF ANTARCTICA IN THE BRAZILIAN STRATEGIC AREA OF INTEREST CONCEPT

ABSTRACT

Antarctica is a continent with dimensions equivalent to 1.6 times the Brazilian territory. It has a great deal of mineral wealth that have yet to be explored. It's governed by an international treaty, where only 29 countries have a right to vote, although seven of them still haven't had their territorial claims recognized by the other members. Scientific cooperation and the maintenance of the agreement which keeps countries from weapons testing and military exercises in the continent, as well as the exploitation of its natural resources are the most important achievements of this international regime. Brazil only acceded to the Antarctic Treaty in May 1975 and became an Advisory member with voting rights, as of September 1983. This article seeks to present a brief history of the countries interest for the Antarctica, particularly to Brazil; analyze the concept of the Brazilian's strategic area of interest, which emerged in the Brazilian National Defense Policy in 2005 and make some considerations about the significance of the Antarctica within this concept in the new National Defense Policy,

approved in 2013, considering the strategic importance of that continent to Brazil.

Keywords: Antarctica; National Defence Policy; Strategic Environment; China; India.

INTRODUÇÃO

No dia 25 de setembro de 2013, por meio do Decreto Legislativo nº 373, foram aprovados pelo Congresso Nacional, três documentos da mais alta importância para o País, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa (LBD), este, editado pela primeira vez na história do Brasil.

De acordo com o professor Morgenthau (2003, p.45),

[...] em um mundo em que a força motriz resulta da aspiração das nações soberanas por poder, a paz só poderá ser mantida por meio de dois instrumentos. O primeiro é o mecanismo auto regulador das forças sociais, que se manifesta sob a forma de luta em busca do poder na cena internacional, isto é, o equilíbrio de poder. O outro consiste nas limitações normativas dessa luta sob a roupagem do direito internacional, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.

A Antártica é um continente 1,6 vezes maior que o Brasil; com elevado potencial de riquezas minerais³; que defronta os três grandes oceanos do planeta, em especial duas rotas marítimas importantes para o comércio internacional – a rota do Cabo e a do Estreito de Drake. É fundamental para o equilíbrio ambiental da Terra, em especial dos países do hemisfério sul. Estaria inteiramente livre da “aspiração das nações soberanas por poder” como afirmou Morgenthau? Seria, então, a vitória dos “institucionalistas” ou “idealistas”, que entendem o sistema internacional a partir da ideia de cooperação entre os homens e os Estados?

O autor entende que é a perspectiva realista que regula a relação entre os Estados no sistema internacional, e que a Antártica,

3 Sobre o potencial de riquezas minerais da Antártica, ainda não totalmente avaliado, ver relatório constante no sítio do *United States Geological Survey*. Disponível em <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1995/9501095.pdf>, acesso em: 21 jan. 2014.

ainda numa moldura temporal difícil de prever, será motivo da cobiça e disputa internacional.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a mudança ocorrida no conceito de “entorno estratégico brasileiro”⁴, previsto na nova PND, aprovada em setembro de 2013, que diferente das políticas de 1996 e 2005, passou a incluir a Antártica.⁵

Após essas considerações iniciais, o artigo é dividido em cinco partes. Inicialmente, é feita uma síntese histórica sobre a presença de diversos países no continente antártico, incluindo o Brasil, desde os primeiros exploradores do início do século XIX até os dias atuais.

Em seguida, são apresentadas algumas considerações sobre o conceito de “entorno estratégico”, usando como referência o que está previsto na própria PND, mas sem aprofundar as diversas iniciativas brasileiras junto aos demais países que compõem essa área de interesse, como é o caso da criação da União das Nações da América do Sul, e do estreitamento de laços diplomáticos, econômicos e militares com os países limítrofes da África, em especial com os que são membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Na terceira parte, é brevemente analisada a crescente atuação na Antártica de dois importantes atores do sistema internacional, a China e a Índia, que se tornaram membros consultivos também na década de 1980, como o Brasil.

O que a inserção da Antártica no conceito de “entorno estratégico” significa, principalmente em termos de reflexão estratégica, é o tema abordado a seguir.

O autor conclui com algumas considerações sobre a questão proposta, e deixa outra pergunta para ser aprofundada em futuros trabalhos: “O que o Brasil deseja com sua presença na Antártica?”

4 Não há nos dicionários da língua portuguesa e nem mesmo no Glossário das Forças Armadas, editado pelo Ministério da Defesa, uma definição para o termo “entorno estratégico”. Dessa forma, será considerada a seguinte definição proposta pelo professor José Luiz Fiori (2013, p. 32): “região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar”.

5 Na verdade, na Política de Defesa Nacional de 1996, não aparece o termo “entorno estratégico”, mas sim, uma descrição do que na de 2005 viria a receber esse nome, pela primeira vez, em documentos oficiais ligados a Defesa.

O INTERESSE PELA ANTÁRTICA

A pesquisa científica na Antártica é a principal ferramenta para assegurar os interesses geopolíticos da Rússia neste continente. Sergey Donskoy, Ministro russo, 2014.⁶

Como pode ser observado pela declaração do ministro russo, a presença do homem na Antártica é muito mais do que a busca por novos conhecimentos científicos.

A Antártica é o continente mais inóspito do planeta. A temperatura média no verão é de -30°C, enquanto que no inverno é de -60°C. A menor temperatura já registrada foi de -89,2°C, na Estação russa de Vostok, em 1983. Cerca de 90% do continente é coberto por gelo (espessura média de 2.600 m). O vento máximo registrado foi de 327 km/h, em 1972. O continente também é o mais seco da Terra, com uma precipitação média de 150 mm por ano (tão seco como o Deserto do Saara). É o continente mais alto, com uma altitude média de 2.160 m, com 4.897 m em seu ponto culminante, no Maciço Vinson (oitava montanha do mundo em proeminência topográfica). A área total é de 13.661.000 km², maior que o Canadá, e equivalente a 1,6 vezes a área total do Brasil. A flora é constituída por líquens, briófitos e algas, que raramente ultrapassam 5 cm de altura; já a fauna, por aves e mamíferos marinhos e algumas espécies de moluscos e insetos terrestres, além de uma das mais variadas e abundantes comunidades biológicas do planeta, o chamado zooplâncton⁷. Em termos de riquezas minerais, estima-se que a Antártica seja abundante em petróleo, gás, cobre, urânio, entre outros minerais de grande valor comercial. Isso sem falar que a Antártica possui 70% da água doce do planeta.⁸

O primeiro explorador a chegar efetivamente ao continente antártico foi Fabian Gottlieb von Bellingshausen, Comandante do navio

6 Sergey Donskoy é ministro do meio ambiente e de recursos naturais da Rússia. A declaração acima foi feita por ocasião da visita que o ministro fez, em 13 de janeiro de 2014, à estação russa de Vostok, na Antártica. Uma das cinco estações permanentes da Rússia no sexto continente. De acordo com o ministro, seu país deverá gastar cerca de 30 milhões de dólares para manter seu programa antártico, em 2014. Dados disponíveis em: <http://rt.com/news/russia-antarctic-stations-exploration-541/>.

7 O krill faz parte do zooplâncton antártico e é fundamental para a cadeia alimentar dos oceanos.

8 Dados geofísicos da Antártica disponíveis em: <http://www.scar.org/information/statistics/>

russo Vostok, em 1820. Navegadores de outros países, como Estados Unidos da América (EUA), Inglaterra e França, já estavam bem próximos desse feito. A exploração predatória de mamíferos marinhos foi o grande atrativo para os exploradores desse continente, durante praticamente, todo o século XIX.

Em termos de expedições científicas, somente no verão 1882/1883, foi realizado o Primeiro Ano Polar Internacional, uma iniciativa do governo Austro-Húngaro, que contou com a participação de doze países, que enviaram expedições, não apenas para a Antártica, mas, principalmente, para o Ártico. O Brasil foi convidado, mas não enviou nenhuma expedição para o sexto continente, embora o Imperador Pedro II fosse reconhecido como sendo um entusiasta pela ciência (CASTRO, 1976).

No início do século XX, surgiu a primeira reivindicação formal de território na Antártica. O Reino Unido, em 1908, reivindica uma região que chegava a incluir as Ilhas Malvinas (Falklands), estas, já ocupadas pelos britânicos desde 1833. Nas décadas seguintes, a reivindicação foi alterada para o que permanece até hoje conhecido como o *British Antarctic Territory*, separado das *Falkland Islands Dependencies*. Em seguida, reivindicaram, formalmente, territórios na Antártica, a Nova Zelândia, em 1923; a França, em 1924; a Austrália, em 1933; e a Noruega, em 1939. Interessante registrar que a Austrália e a Nova Zelândia eram colônias britânicas na época da reivindicação, o que significava que dois terços de todo o continente antártico foi reivindicado pelo Império Britânico (DAY, 2013).

Os primeiros anos daquele século também testemunharam a corrida para atingir o Polo Sul geográfico. Após diversas tentativas por parte de muitas expedições, sem sucesso, o Polo Sul geográfico foi alcançado em 14 de dezembro de 1911, pela expedição chefiada pelo norueguês Roald Amundsen (1872-1928). Os britânicos estavam na disputa, mas o Comandante Robert Scott (1868-1912), da Royal Navy, somente alcançou o polo, com sua expedição, em janeiro de 1912. No regresso, sua expedição não conseguiu sobreviver às condições meteorológicas adversas. Todos pereceram pelo caminho. O Instituto de Pesquisas Polares da Universidade de Cambridge (*Scott Polar Research Institute*), fundado em 1920, e um dos mais renomados do mundo em pesquisas relacionadas aos polos, recebeu o seu nome (DAY, 2013).

Em 29 de novembro de 1929, o oficial aviador da Marinha norte-americana, Richard Byrd consegue realizar o primeiro sobrevoo do Polo Sul. Tal evento teve grande repercussão na mídia internacional, em

especial, na dos EUA. Segundo David Day (2013, p. 252, tradução nossa), “mais importante, após noventa anos de desinteresse norte-americano pela Antártica, ele colocou a Antártica em definitivo na agenda nacional dos EUA”. A última expedição oficial norte-americana para a Antártica tinha ocorrido em 1840.

O Segundo Ano Polar Internacional foi realizado em 1932-33 (período escolhido por ser de atividade solar mínima), quando quarenta e quatro países participaram, mas dessa vez sem pesquisas efetivas na Antártica, em razão das grandes dificuldades logísticas de se manter equipes por longo tempo naquele continente (DAY, 2013).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) acabou por reduzir bastante as expedições para a Antártica, mas não impediu que, em 1940, Argentina e Chile viessem a formalizar seus interesses territoriais no continente. As áreas pretendidas possuíam coincidências entre si e, em parte, com o território reivindicado pelo Reino Unido, todas considerando a importante Península Antártica como pertencendo a seus respectivos países (a grande maioria das estações científicas hoje existentes na Antártica está localizada nessa península).

Foi o início de um período de sérios problemas entre esses três países com relação a essas áreas no continente branco. A Argentina e o Chile não se entendem com relação às suas respectivas áreas, mas ambos concordam que o Reino Unido não deveria ter direito a região reivindicada, pois, segundo eles, a Península Antártica faz parte geologicamente e geograficamente da América do Sul (a área reivindicada pelo Reino Unido abrange toda a área argentina e boa parte da chilena). Diversas reuniões ocorreram entre os três países para tentar evitar maiores problemas, inclusive com a assinatura de uma declaração conjunta em 1949, renovada anualmente até a entrada em vigor do Tratado da Antártica em 1959. Pela declaração conjunta comprometiam-se os três países a não enviar navios de guerra para região. Mas em fevereiro de 1952, um destacamento da Marinha argentina impediu a tiros que a tripulação do navio britânico *John Biscoe* se aproximasse de sua posição em terra, na Península Antártica. Esse incidente foi resolvido na esfera diplomática, mas a tensão gerada pelo evento contribuiu para acelerar as discussões sobre a necessidade de ser estabelecido um regime jurídico que regulasse o relacionamento dos países em atividade naquele continente (DAY, 2013).

Ainda durante a Segunda Guerra, cabe destacar a presença de navios alemães nas águas antárticas e subantárticas, utilizando muitas

vezes as ilhas daquela região como refúgio, e para atacar navios baleeiros de outros países. O objetivo seria o óleo da baleia, que era utilizado para fabricação da nitroglicerina, importante explosivo. Os britânicos chegaram a realizar a Operação Tabarin, em 1943/44, oficialmente para combater esses navios alemães, mas, na verdade, para estabelecer uma firme posição para o Reino Unido naquela região, impedindo uma possível ação alemã, em coordenação com a Argentina, então, neutra na guerra, mas com grandes indícios de alinhamento com o regime nazista, para controlarem o Estreito de Drake (DAY, 2013).

Com a vitória na guerra, os norte-americanos e os soviéticos tornaram-se os dois atores mais importantes no sistema internacional, e a posição deles em relação à Antártica se tornou altamente relevante para o destino daquele continente. Logo ao final da guerra, os EUA, que até aquele momento não haviam se posicionado claramente em relação a pretensões territoriais na Antártica, realizaram a maior expedição já registrada na região, até hoje. A Operação *Highjump*, de agosto de 1946 a fevereiro de 1947, foi comandada pelo veterano de expedições polares, o agora Contra-Almirante Byrd, e contou com 13 navios e cerca de 4500 militares. Oficialmente, os norte-americanos desejavam apenas aumentar o conhecimento sobre a região, mas documentos revelados mais tarde, mostraram que o maior interesse seria por incrementar o treinamento em operações navais em áreas polares, pois havia uma grande preocupação com uma possível ação ofensiva por parte dos soviéticos pelo Polo Norte contra os EUA (CASTRO, 1976).

Após a Segunda Guerra, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), 125 anos após a última expedição oficial realizada pelo governo da, então, Rússia, volta a organizar um novo empreendimento à Antártica, a *Slava Flotilla* de 1946, a princípio, somente com interesses comerciais em torno da caça à baleia⁹. A URSS teria a intenção de participar em qualquer fórum de discussão sobre o destino da Antártica, pois foram eles os que primeiro chegaram efetivamente no continente, em 1820, como já mencionado. Em junho de 1950, o governo de Joseph Stalin¹⁰ enviou um memorando para todos os países territorialistas, exceto o Chile com quem não possuía relações diplomáticas, e para os EUA, ratificando essa posição. A Guerra da Coreia¹¹ acabou inviabilizando qualquer tratativa

9 BRADY, Anne-Marie (Ed.). *The Emerging Politics of Antarctica*. New York: Routledge, 2013, p.130.

10 Secretário Geral do Partido Comunista Soviético de abril de 1922 a outubro de 1952.

11 Junho de 1950 a julho de 1953.

sobre a Antártica envolvendo a URSS, no início dos anos 1950. Mas com o fim do conflito coreano e com a morte de Stalin (março de 1953), a situação evoluiu no sentido de ser dada maior atenção para as solicitações dos cientistas soviéticos que pleiteavam uma ampla participação do país no Ano Geofísico Internacional (julho de 1957 a dezembro de 1958). A URSS participou, ativamente, com a construção de duas grandes estações científicas naquele continente, uma em fevereiro de 1956, a estação Mirny, e outra em dezembro de 1957, a estação Vostok, localizada bem próxima do Polo Sul Magnético e no ponto mais remoto do continente, ou seja, o que se encontra geograficamente mais distante do litoral (DAY, 2013).

O Ano Geofísico Internacional (AGI) teve sua gênese em 1950, com a denominação de Terceiro Ano Polar Internacional, ainda somente dentro do âmbito científico, voltado para pesquisas polares. O período de julho de 1957 a dezembro de 1958 foi escolhido por ser de atividade solar máxima, situação oposta ao que ocorre no Segundo Ano Polar Internacional. Em 1953, os principais países que lideravam a organização do evento resolveram ampliar o escopo para pesquisas em várias partes do planeta, e não apenas nos Polos, alterando a denominação de Terceiro Ano Polar Internacional para Ano Geofísico Internacional. É relevante lembrar que, na época, também ocorria a corrida espacial, incluída nos eventos do AGI, que culminou com o lançamento do satélite Sputnik pela URSS, em 04 de outubro de 1957, tendo os norte-americanos lançado o Explorer I, somente em 31 de janeiro de 1958 (DAY, 2013).

Por decisão do presidente Dwight Eisenhower (presidente dos EUA de janeiro de 1953 a janeiro de 1961), a Marinha norte-americana ficou responsável por todo o apoio logístico às expedições *Deepfreeze I* (1955-56) e *Deepfreeze II* (1956-57), as duas mais importantes expedições norte-americanas ao continente, depois da *Highjump*, de 1946/47. Como resultado dessas duas expedições, em fevereiro de 1956 era inaugurada a estação científica permanente norte-americana de McMurdo, até hoje, a maior estação na Antártica, chegando a alojar nos momentos de pico do verão até 1300 pessoas entre pesquisadores e militares de apoio¹²; e em novembro de 1956, os norte-americanos construíram a estação científica permanente de Amundsen-Scott¹³, exatamente no Polo Sul Geográfico.

12 A título de comparação, a nova estação científica brasileira, em construção, após o incêndio ocorrido em fevereiro de 2012, na Estação “Comandante Ferraz”, terá a capacidade para alojar no máximo 60 pessoas.

13 A Estação, que teve seu nome em homenagem aos dois exploradores que primeiro alcançaram Polo, como já citado neste trabalho, tem a capacidade para alojar até 250 pessoas.

Em maio de 1958, a fim de estabelecer um regime jurídico único para o sexto continente, reduzir a possibilidade de conflitos entre os países que reivindicavam território, em especial, entre a Argentina e o Reino Unido, e temendo algumas iniciativas de internacionalização da Antártica (o continente passaria a ser um bem de toda a humanidade gerenciado pela Organização das Nações Unidas, como estava tentando propor a Índia), o presidente norte-americano convida outros onze países¹⁴ para participar da conferência, que, após inúmeras reuniões prévias de coordenação entre os países envolvidos, teria início em 15 de outubro de 1959, em Washington D.C. (DAY, 2013).

O Brasil não foi convidado pelos norte-americanos, e encaminhou nota diplomática de protesto ao governo daquele país, em 30 de junho de 1958. A referida nota não teve resultado concreto e o Brasil não participou da conferência. Na realidade, o país não tinha realizado nenhuma expedição à Antártica, até aquele momento, como foi o caso dos doze países participantes da reunião. A Marinha do Brasil (MB) não possuía navios adequados para operações em áreas polares, tampouco militares adestrados para a navegação naquelas águas.¹⁵ Nenhum brasileiro sequer havia estado no continente antártico até o início do AGI em 1957 – o primeiro foi o doutor Durval Rosa Borges, que por sua iniciativa, conseguiu ser convidado pelos norte-americanos, e esteve na Estação Científica de McMurdo, em fevereiro/março de 1958, tendo enviado durante a viagem diversas reportagens para a revista “Visão” e para o jornal “Correio da Manhã”¹⁶. Durante o Ano Geofísico, a MB realizou diversas pesquisas científicas, mas todas em águas jurisdicionais brasileiras, nenhuma em águas antárticas (ao sul do paralelo de 60°S, como estabelece o Tratado).

No Brasil, os primeiros artigos relevantes sobre o tema somente surgiram na segunda metade da década de 1950, quando a professora Therezinha de Castro e o professor Delgado de Carvalho, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na época subordinado diretamente a Presidência da República, escrevem para a Revista do Clube

14 África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e União Soviética.

15 Para a situação material da Marinha do Brasil, na época do Ano Geofísico Internacional, ver artigo do Almirante Mario Cesar Flores publicado em História Naval Brasileira, Volume V, Tomo II. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral de Marinha, 1985, cap. 3.

16 Em 1959, o Dr. Durval Borges publica o livro “Um brasileiro na Antártida”, em que descreve suas experiências no sexto continente.

Militar, em 1956, um artigo chamado “A Questão da Antártica”. Nele, os autores defendem que o Brasil deveria reivindicar território na Antártica e usar a chamada Teoria da Defrontação¹⁷, que, supostamente, daria direito ao Brasil a parte do território antártico, considerando os meridianos que passam por Martim Vaz e pelo Arroio Chuí. Em 1957, Therezinha volta a escrever sobre o tema, dessa vez sem Delgado de Carvalho, também na Revista do Clube Militar, agora com o artigo “Antártica, o assunto do momento” (MENEZES, 1982).

No dia 01 de dezembro de 1959 foi assinado o Tratado da Antártica, que entrou em vigor em 23 de junho de 1961, após a ratificação pelos doze países que assinaram. Ele é composto por 14 artigos, dos quais podem ser destacados: o uso da Antártica para fins pacíficos (sendo proibido qualquer teste de armas, inclusive as nucleares; a instalação de bases militares ou a realização de exercícios militares); a liberdade de pesquisa científica na região; a facilitação da cooperação internacional; e o congelamento das reivindicações territoriais.

A década de 1970, em termos de interesse brasileiro no sexto continente, começa com um pronunciamento, em 28 de novembro de 1970, no Congresso Nacional, do deputado Eurípedes Cardoso de Menezes (foi deputado federal, pelo Estado da Guanabara, de 1955 a 1975) defendendo os direitos brasileiros em possuir território na Antártica. O deputado Eurípedes viria a apresentar um detalhado trabalho na Escola Superior de Guerra, com o título “Antártica: Interesses Nacionais”, durante seu Curso de Altos Estudos, naquela escola, em 1972, reafirmando a importância estratégica do continente para o Brasil (CASTRO, 1976).

Em 7 de setembro de 1972 foi criado o Instituto Brasileiros de Estudos Antárticos (IBEA), com sede no Rio de Janeiro, e cujo objetivo principal era a realização da primeira expedição científica brasileira à Antártica.¹⁸

17 Os critérios da defrontação, aplicados pela professora Therezinha para as possíveis pretensões brasileiras na Antártica, foram inspirados na Teoria dos Setores, proposta pelo senador canadense Pascal Poirier, em 1907, para a repartição das ilhas contidas dentro do Oceano Ártico. Tanto a Rússia como o Canadá, países com os maiores litorais voltados para o Polo Norte, adotaram o princípio, que não é plenamente aceito pelos demais países. Segundo Therezinha, aplicando esses critérios beneficiaria mais países sul-americanos, como era o caso do Uruguai, do Peru e do Equador. Argentina e Chile, que já haviam reivindicado territórios na Antártica não aceitaram, pois perderiam parte dessas terras.

18 O IBEA precisava que o governo federal considerasse a instituição como de “interesse público federal”, para que pudesse receber doações das empresas. Essa classificação somente foi dada muito tempo depois, já em 1981, quando o governo já estava em vias de enviar a primeira expedição oficial (COELHO, 1983).

Em 1973, vem acrise mundial dos preços do petróleo, que muito afetou o Brasil, na época, grande importador desse produto¹⁹. No âmbito do “clube antártico” já havia uma grande expectativa que o Tratado fosse revisto em 1991, autorizando a prospecção mineral no continente.

Entendendo que o Brasil não poderia mais permanecer fora desse “clube”, o Ministério das Relações Exteriores (MRE)²⁰ encaminha uma Exposição de Motivos ao presidente Ernesto Geisel (presidente de março de 1974 a março de 1979), em 28 de maio de 1974, para que o país aderisse ao Tratado.

Em 16 de maio de 1975²¹, o presidente Geisel assina o Termo de Adesão ao Tratado, encaminhado ao governo norte-americano, que era o país depositário. Mas o Brasil somente poderia ter sua adesão como membro consultivo com direito à voto ratificada, pelos demais membros consultivos, depois de realizadas pesquisas científicas na região.

Em dezembro de 1982, teve início a primeira expedição científica brasileira à Antártica, com os navios “Barão de Teffé”, da Marinha do Brasil e “Professor Besnard”, da Universidade de São Paulo. Naquele mesmo ano foi aprovado o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), que é coordenado, até hoje, pela Marinha do Brasil por meio da Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar (SECIRM), em coordenação com os Ministérios de Ciência e Tecnologia, das Relações Exteriores e o do Meio Ambiente, entre outros, que também participam da Comissão.

Em setembro de 1983, o Brasil foi aceito como membro consultivo aderente do Tratado Antártico, passando a ter direito a voto nas reuniões. Em fevereiro de 1984, ficou pronta a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF).

Em 1991, os países membros do Tratado se reuniram e celebraram o Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (Protocolo de Madrid), que complementa o já previsto no Tratado, e posterga, para

19 O Brasil importava 80% do petróleo que consumia e os gastos com importação saltaram de cerca de 700 milhões de dólares em 1973 para mais de 2 bilhões de dólares em 1974. Dados extraídos da palestra proferida pelo engenheiro Elie Abadie da Petrobrás, na Escola de Guerra Naval, em 07/08/2013, por ocasião do Seminário de Geopolítica do Petróleo.

20 O embaixador Saraiva Guerreiro foi ministro de relações exteriores no governo Geisel.

21 Segundo Castro (1976), a demora pela decisão brasileira foi, principalmente, pela crise entre o Brasil e a Argentina a respeito da construção da hidrelétrica de Itaipu, assinada com o Paraguai em 1973. A diplomacia brasileira entendeu, em 1974, que valeria a pena aderirmos, mas o presidente só concordou em 1975.

mais cinquenta anos, a decisão sobre a exploração mineral no continente, tema de grande polêmica durante a reunião, e que vinha sendo discutido pelos países membros, em particular nos anos das grandes crises do petróleo, em 1973 e 1979. Após a ratificação por todos os países membros consultivos, o Protocolo de Madrid entrou em vigor em 1998.

Portanto, está prevista apenas para 2048, a volta da discussão sobre possíveis explorações minerais na Antártica, quando por decisão da maioria de $\frac{3}{4}$ dos Estados que eram Partes Consultivas na ratificação, pode ser alterado o atual regime que veda a exploração mineral. Antes disso, somente com a concordância de todos os membros consultivos (FERREIRA, 2009).

O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Estratégia precisa ser entendida como um plano geral para o emprego da coerção armada – em conjunto com a economia, diplomacia e outros instrumentos de poder – a fim de dar apoio à política externa de maneira mais eficiente. Robert Osgood (trad. nossa).²²

A definição de estratégia como proposta pelo professor Osgood vai ao encontro do que já foi mencionado na introdução deste trabalho como sendo o entendimento do que significa “entorno estratégico” para o professor Fiori, em que as dimensões militares, diplomáticas e econômicas do poder nacional atuam de maneira coordenada em benefício dos interesses do país.

Antes de iniciar propriamente a discussão sobre o “entorno estratégico”, seu significado e surgimento nos documentos de defesa do Brasil, cabem algumas considerações sobre a própria Política de Defesa Nacional (PDN)²³.

A PDN é, segundo o Glossário das Forças Armadas (2007, 4. ed.), uma “Política de Estado, voltada para ameaças externas, que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação e, também, orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos

22 Citação retirada do livro de John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen e Colin Gray (org.), *Strategy in the Contemporary World*. 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 5.

23 Em 1996 e 2005, o documento levou o nome de Política de Defesa Nacional (PDN). Somente a nova de 2012 é que passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND).

setores civil e militar, em todos os níveis e esferas de poder”.

Aqui se observa que a PDN, por definição, não é uma política a ser cumprida apenas pelos militares, mas por toda a sociedade brasileira.

Na PDN de 1996, não constava a expressão “entorno estratégico”, propriamente dita, mas no seu subitem 2.7 já se podia encontrar uma primeira aproximação para esse novo conceito:

Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do **espaço regional** extrapola a massa continental sul-americana e inclui também, o Atlântico Sul (grifo nosso).

Sobre a Antártica, apenas uma breve menção no item 5, Diretrizes, alínea s: “promover o conhecimento científico da região antártica e a participação **ativa** no processo de decisão de seu destino” (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Estava no governo o presidente Fernando Henrique Cardoso, e o Ministério da Defesa ainda nem havia sido criado²⁴. A elaboração da PDN foi coordenada pelo Estado-Maior das Forças Armadas em conjunto com os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, mas teve no general Alberto Cardoso, então ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o principal responsável por sua elaboração, sem uma ampla consulta a outros setores da sociedade, como as Universidades, por exemplo (SANTANA, 2007).

Mesmo “permeada por ambivalências entre realismo e idealismo [...] ambígua quanto à competência de sua execução por diplomatas, instituições civis e militares” (CERVO e BUENO, 2010, p. 504), foi um importante documento para se “temperar o idealismo kantiano da diplomacia brasileira” (2010, p. 502) e por incluir o tema da Antártica também dentro de uma agenda de Defesa Nacional.

“Entorno Estratégico” surge pela primeira vez em documentos oficiais na Política de Defesa Nacional de 2005, em seu subitem 3.1:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação,

24 O primeiro ministro da Defesa do Brasil foi o político Élcio Álvares, de junho de 1999 a janeiro de 2000, ainda no governo do presidente Fernando Henrique.

o País visualiza um **entorno estratégico** que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Ou seja, a área de interesse onde o Brasil deve priorizar suas ações nos campos diplomático, econômico e militar é composta pelos países da América do Sul, os países lindeiros da África e o próprio Atlântico Sul. Mas quais seriam exatamente esses “países lindeiros da África”?

No documento existem outras considerações que merecem destaque, como no subitem 3.3, quando são relacionados diversos processos que contribuem para “reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico”, por exemplo, “a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul” (ZOPACAS)²⁵. Talvez aqui tenha a resposta para a questão levantada no parágrafo anterior. Pode-se, então, considerar como “países lindeiros da África” aqueles que fazem parte da ZOPACAS? Consideramos que essa definição precisa estar clara, para que os níveis estratégico e operacional possam fazer seus planejamentos sabendo exatamente o que o nível político deseja.

Outro ponto também relevante é mencionado no subitem 3.4, em que é deixado claro que “a segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido”.

Um continente antártico mantido dentro do previsto no Tratado de 1959, livre de conflitos ou instabilidades, vem ao encontro do que foi colocado na PDN, aumentando a segurança do Brasil.

Sobre a Antártica, especificamente, a PDN de 2005 não trouxe novidades, elegendo como uma de suas diretrizes estratégicas: “participar ativamente nos processos de decisão do destino da região Antártica” (PDN, 2005, item 7), bem similar ao já constante na PDN de 1996.

Em 2005, já existia o Ministério da Defesa, sendo ministro o vice-presidente da República José Alencar, que, a pedido do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acumulava as duas funções. Para a elaboração da nova PDN foram realizadas diversas consultas a outros setores da sociedade, como foi o caso do seminário “Política de Defesa para o Século

25 A ZOPACAS surgiu em 1986 por iniciativa do Brasil, que levou à Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Formada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul, tem como objetivo maior a manutenção da região como uma zona livre de conflitos e de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa. Mais dados sobre a ZOPACAS, disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>.

XXI”, ocorrido em agosto de 2002, na comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do ciclo de palestras iniciado em setembro de 2003, na cidade de Itaipava – RJ, ainda na gestão do então ministro da defesa José Viegas (SANTANA, 2007).

Já a Política Nacional de Defesa (PND) de 2012, também amplamente debatida por diversos setores da sociedade, aprovada pelo Congresso em setembro de 2013, traz a inclusão da Antártica como parte do entorno estratégico brasileiro:

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 inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a **Antártica** (PND, 2012, subitem 4.1, grifo nosso).

Aqui, também se vislumbra outra questão a ser definida pelo poder político. O Brasil deve exercer sua influência e sua liderança em todo o continente antártico ou somente em parte dele? Talvez, somente no setor que defronta o Atlântico Sul, mas isso não está claro nos documentos da Defesa. A questão relativa a quais seriam os “países limítrofes da África”, já levantada neste trabalho, também não é esclarecida na PND 2012.

Como este artigo tem seu foco na inclusão da Antártica no conceito de “entorno estratégico”, cabe mencionar que entre os onze objetivos nacionais de defesa²⁶ contidos na PND 2012, pode-se, talvez, encaixar o caso da Antártica em dois deles:

II: “defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior”;

VI: “intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (PND, 2012, item 6).

O Brasil por ser signatário do Tratado Antártico e possuir uma estação científica permanentemente ocupada naquele continente, pode considerar a participação na defesa da Antártica como sendo do interesse nacional. Também, caso seja necessário, entende-se que as Forças Armadas brasileiras devem estar prontas para atuar naquele continente, a fim de garantir os bens materiais, o pessoal e os interesses brasileiros

26 A PDN 2005 já mencionava seis objetivos da defesa nacional, mas preferimos mencioná-los nesta parte do trabalho, pois foi somente na PND de 2012 que a Antártica entra, claramente, como fazendo parte de nosso entorno estratégico.

naquele continente.

Em mais nenhuma parte do texto da PND 2012 é mencionada a Antártica, especificamente. Todo o item relativo às diretrizes estratégicas, que constava da PDN 2005, foi suprimido dessa nova versão, e colocado em outro documento, a Estratégia Nacional de Defesa (END), que teve sua primeira edição em 2008, e que também sofreu uma revisão em 2012, sendo aprovada pelo Congresso Nacional juntamente com a nova PND e o Livro Branco de Defesa, em setembro de 2013.

Considerando ser a PND o documento de mais alto nível sobre a Defesa Nacional, e sendo a Antártica uma área de interesse que envolve outros Estados, julga-se que seria oportuna a inclusão de uma orientação específica fazendo referência aos compromissos assumidos pelo Brasil junto aos demais membros do Tratado Antártico. Por exemplo, sobre a manutenção do continente livre da presença de forças armadas (exceto para apoio logístico às pesquisas, como previsto no Tratado) e da realização de exercícios militares, bem como de testes com qualquer tipo de armamento, inclusive, os nucleares.

Dessa forma, o Brasil deixaria claro para a comunidade internacional que a inclusão da Antártica como parte de seu “entorno estratégico”, não foi por acaso e está coerente com a definição proposta pelo professor Fiori. O Brasil considera o sexto continente como uma região onde quer “irradiar sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar”.

A CHINA E A INDIA NA ANTÁRTICA

Nesta quarta parte foi escolhido dar ênfase para a presença da China e da Índia na Antártica, por serem dois dos maiores atores do sistema internacional, e que, segundo o *Global Trends 2030*²⁷, serão, juntamente com os EUA, os três países mais poderosos do mundo em 2048 (ano de uma possível revisão do tratado quanto ao tema da exploração mineral).

A China poderia ter feito parte dos países que celebraram o Tratado da Antártica em 1959, mas os planos do país em participar com expedições ao sexto continente durante o Ano Geofísico Internacional de 1957/58 foram frustrados pela direta influência dos EUA. Somente com a

27 O Relatório *Global Trends 2030* foi publicado pelo *National Intelligence Council* dos EUA em dezembro de 2012. Disponível em: <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

mudança de posicionamento norte-americano em relação aos chineses, na década de 1970, é que a China iniciou seus preparativos para enviar sua primeira expedição, que ocorreu no verão de 1984/85 (BRADY, 2013).

Em 1985, o país foi aceito como membro consultivo com direito a voto.

Desde 2008, o Programa Antártico chinês é subordinado ao Ministério da Terra e dos Recursos Naturais, sendo o Instituto de Pesquisas Polares o órgão que diretamente coordena as expedições, incluindo a manutenção das estações científicas e do navio quebra gelo “XueLong”.

Embora tenha iniciado após o Brasil, a China já possui três estações no continente, sendo duas de ocupação permanente:

- Great Wall Station (1985), com capacidade máxima para 80 pessoas;

- Zhoughshan Station (1989), com capacidade máxima para 60 pessoas; e

- Kunlun Station (2009), que somente é operada no verão, com capacidade máxima para 24 pessoas. Cabe ressaltar, que Kunlun fica a 4087 metros de altitude, sendo a estação científica mais elevada da Antártica.

Por ocasião da trigésima expedição chinesa, iniciada em 7 de novembro de 2013, foi finalizada a construção da quarta estação, chamada de Taishan, que será operada apenas durante os verões antárticos. Nessa mesma expedição foi avaliado o local para a construção de uma quinta estação.²⁸

O programa antártico chinês, acompanhando o crescimento econômico do país, teve um significativo aumento em seu orçamento, tendo chegado a US\$ 44 milhões (quarenta e quatro milhões de dólares), em 2010, o que corresponde ao quinto maior orçamento entre os programas antárticos. Perde apenas para os orçamentos dos EUA, da Austrália, do Reino Unido e da Rússia, naquele ano. Segundo Brady (2013, p. 31), o orçamento do programa antártico chinês já atingiu US\$55 milhões (cinquenta e cinco milhões de dólares) em 2012.

Sendo a China, a maior importadora mundial de diversos minerais, e também o maior importador de petróleo; possui a maior população do mundo, com 1.4 bilhões de habitantes; e ainda possui a maior parte de sua população com níveis bem baixos de consumo de energia; é esperado que o país aumente cada vez mais sua busca por novas fontes dos minerais estratégicos de que necessita.²⁹

28 Dados sobre a construção da quarta estação chinesa disponíveis em: http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-12/19/content_17183339.htm. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

29 Dados sobre o consumo e importação de energia por parte da China e da Índia, disponíveis em: <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=14691>. Acesso em 24 de janeiro de 2014.

Como outro ator importante que deve ser acompanhado pelo Brasil, no que diz respeito aos interesses na Antártica, a Índia possui, atualmente, a segunda maior população do mundo, com cerca de 1.2 bilhões de habitantes, sendo mais da metade ainda morando fora das cidades, ou seja, com menor consumo relativo de energia. A expectativa é que em 2050, a população indiana já seja a maior do mundo, com cerca de 1.6 bilhões de habitantes, e uma necessidade de recursos naturais ainda maiores do que os já demandados, atualmente.³⁰

A Índia importa o dobro do petróleo que produz. Considerando as reservas do país e o consumo, a expectativa é que a necessidade de petróleo para a Índia aumente bastante nos próximos anos, pois mais de 50% de sua população ainda vive no campo, com baixos índices de consumo de energia, em comparação aos países mais desenvolvidos.

O programa antártico da Índia, que teve início em 1981, com a primeira expedição ao continente antártico, é de responsabilidade do *National Centre for Antarctic and Ocean Research* (NCAOR), órgão do Ministério da Ciência da Terra. O país foi aceito como membro consultivo ao Tratado Antártico, em 1983, juntamente com o Brasil.

A Índia considera a Antártica como uma de suas áreas marítimas de interesse, como previsto na Estratégia Marítima daquele país³¹. A justificativa dos indianos, de acordo com o documento, é pela necessidade de acompanhar os dados meteorológicos do continente antártico, que influenciam o regime de monções³². A primeira estação científica indiana ficou pronta em 1983, e chamou-se de Dakshin Gangotri. A segunda estação ficou pronta em 1989, e chama-se de Maitri. Em 1990, a estação de Dakshin passou a ser apenas um depósito para apoio às expedições indianas.

A estação científica de Bharathi ficou pronta no verão antártico de 2012-2013, e como a de Maitri, é permanentemente ocupada.

30 Dados sobre a projeção da população mundial disponíveis em: http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_%20KEY%20FINDINGS.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

31 Estratégia Marítima da Índia, lançada em 2007, disponível em: http://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/maritime_strat.pdf. Acesso em 21 de janeiro de 2014.

32 As monções são sistemas de ventos cujo sentido se inverte sazonalmente. A Índia é o local no mundo cujo clima é mais marcado pelas monções, pois reúne as condições mais propícias à sua ocorrência. Como mais de 50% da população ainda vive da agricultura, o regime das chuvas (monções de verão, entre junho e agosto) é fundamental para a economia do país. Disponível em: http://www.nrlmry.navy.mil/forecaster_handbooks/MetPhenomenaArabianSea/Meteorological%20Phenomena%20of%20the%20Arabian%20Sea.2.pdf. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

Em 2010, o custo estimado do programa antártico da Índia era de US\$33 milhões (trinta e três milhões de dólares), já sendo o sexto maior orçamento de todos os países que possuem estações no continente (BRADY, 2013).

A posição da Índia nos fóruns internacionais ainda é fortemente pela preservação ambiental do continente antártico, sendo contrária a qualquer iniciativa de exploração comercial. Entretanto, considerando a forte dependência indiana pelo petróleo, e a importância da Antártica para o clima no país, esse posicionamento pode vir a ser alterado num futuro não muito distante.

CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL

Nesta última parte do trabalho, pretende-se explorar um pouco mais o que significa na prática essa inclusão da Antártica no conceito de entorno estratégico brasileiro.

Como citado por Baylis e Wirtz, “os Estados somente cumprirão os tratados quando lhes convier, e os desconsiderarão quando seus interesses estiverem ameaçados” (2013, p.8, trad. nossa).

A Antártica, hoje, encontra-se sob o regime do Tratado Antártico, “um conjunto de normas e princípios criado por atores politicamente racionais, que optaram pela cooperação e pela paz antes de ter de optar pela escolha, menos racional, de chegar a um conflito em época de Guerra Fria” (VILLA, 2004, p. 151).

Mas até quando se pode prever que os países respeitarão o contido nesse tratado, e não iniciarão a exploração das riquezas minerais lá existentes?

Como deixa claro o professor Klare (2012, pp. 14-15, trad. nossa):

Os líderes dos países e das grandes empresas estão mais do que conscientes de que as reservas conhecidas de diversos recursos naturais vitais estão diminuindo e ações urgentes são necessárias para que seus respectivos países e empresas continuem possuindo os recursos suficientes para suas sobrevivências. Eles estão determinados a por em prática qualquer medida nas próximas décadas para repor as reservas existentes por novas reservas.

O Brasil possui uma considerável quantidade de riquezas naturais, incluindo diversos minerais estratégicos, petróleo e água. Portanto, não

parece que o país não precisa explorar esses recursos na Antártica, pelo menos num horizonte de tempo previsível.

Para o País, a importância da Antártica estaria mais ligada a outros aspectos, como o ambiental, principalmente, e o estratégico-militar, em um segundo plano.

O ambiental fica por conta da influência meteorológica da Antártica no clima brasileiro, de grande impacto para o agronegócio do país, além da corrente marítima fria que é responsável pela fertilização das águas do litoral brasileiro. Nas palavras do professor Jefferson Simões,

A Antártica, antes de tudo, é importante porque é parte essencial do sistema clima. É o principal sorvedouro de energia [...] Ela coordena toda a circulação atmosférica e oceânica; 80% das águas frias dos oceanos são formadas embaixo de gelo da Antártica [...] as frentes frias, ou frentes frias que entram de tempos em tempos [em nosso país], são formadas no Oceano Austral ao redor da Antártica. Compreender o papel da Antártica no meio ambiente global é essencial para a preservação ambiental, previsão meteorológica e climática, preservação dos recursos marinhos renováveis.***

Uma alteração significativa no meio ambiente antártico em razão de uma possível mudança nas regras atuais que proíbem a exploração mineral, pode trazer grandes impactos negativos para o clima brasileiro. O baixo nível dos reservatórios das hidrelétricas do país, bem como as cheias do Rio Madeira, são dois exemplos correntes do que o clima pode trazer de prejuízos para economia brasileira.

Como valor estratégico-militar para o Brasil, deve-se ressaltar que a Antártica defronta duas rotas importantes para o transporte marítimo brasileiro, que é responsável por 90% do comércio exterior do país. O maior parceiro comercial brasileiro, atualmente, é a China, e tem crescido o comércio com a Índia, com enorme potencial para aumentar, considerando os laços em fóruns como o IBAS³³ e como o BRICS³⁴. Os

*** O professor Jefferson Cardia Simões, da UFRGS, é o pesquisador líder do Programa Antártico brasileiro. No verão 2011/2012 liderou uma expedição científica brasileira que chegou a 670 km do polo sul geográfico, estabelecendo um módulo de pesquisas científicas, chamado Criosfera I, a 2500 km da Estação Antártica “Comandante Ferraz”. Citação retirada de entrevista concedida em 09 de janeiro de 2014, disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/527084>. Acesso em 25 de janeiro de 2014.

33 O IBAS foi estabelecido em 2003, e é composto pela Índia, Brasil e África do Sul.

34 Ideia concebida pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, em estudo de 2001. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS.

navios transportando nossos produtos passam pelo Estreito de Drake, em direção à China, além de para outros países do Oceano Pacífico; e pela Rota do Cabo, em direção ao Oceano Índico e Golfo Pérsico. O Brasil é o sexto mais próximo geograficamente do continente antártico, o que ainda conta em termos de relevância militar.

A Marinha do Brasil, que por suas características de mobilidade e de permanência, apresenta-se como a Força vocacionada para empreender uma eventual defesa dos interesses brasileiros na Antártica, deve estar preparada em termos de meios materiais e treinamento específico para fazê-lo, caso seja necessário. A incorporação dos submarinos nucleares à Esquadra brasileira, como previsto no plano de reaparelhamento daquela Força, para iniciar na próxima década, em muito poderá contribuir para dissuadir outros Estados a romperem com o previsto no Tratado da Antártica, pelo menos nos setores daquele continente que interessam diretamente o Brasil, ou seja, aqueles que defrontam o Atlântico Sul. Segundo Flores (2002, p. 69),

[...] ressalta-se como importante a capacidade de intranquilizar tanto o vetor da ameaça – por exemplo, com submarinos, no caso do vetor marítimo, missão particularmente adequada aos submarinos de propulsão nuclear, melhor capacitados para exercê-la distante com boa mobilidade operacional.

O cenário prospectivo mais provável para a Antártica, no nosso entendimento, é que, em 2048, quando o tema da exploração mineral puder ser contestado por maioria simples dos membros com direito a voto, ou talvez até mesmo antes desse ano, a China e a Índia - países que estarão, juntamente com os EUA, entre os três mais ricos do planeta³⁵, ainda com as maiores populações, considerável poder militar para impor suas decisões geopolíticas e ainda mais dependentes de recursos minerais estratégicos - exercerão seu poder de influência, para impor o início da exploração comercial dos recursos estratégicos, mesmo que contra o desejo da comunidade internacional, em especial, dos ambientalistas.

Hoje, em função do que está previsto no tratado de 1959, a Antártica está “protegida” em termos de operações militares, bem como

35 Projeções da economia mundial em 2050, disponíveis em: https://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-report-january-2013.pdf. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

da instalação de bases militares e testes de armas, mas não quer dizer que a situação não possa mudar no futuro.

O Brasil está em processo de reconstrução da EACF, após o acidente de fevereiro de 2012, que vitimou dois militares. O programa antártico brasileiro prosseguiu por meio da instalação de módulos antárticos emergenciais e por conta das pesquisas conduzidas a bordo dos dois navios da Marinha, o Navio Polar “Almirante Maximiano” e o Navio de Apoio Oceanográfico “Ary Rongel”. A nova estação deverá estar prontificada no verão 2015/2016.³⁶

Não há, até o momento, planos do governo federal para a construção de uma segunda estação científica, por exemplo, mais no interior do continente. Nesse caso, seria importante uma estação com sua própria pista para operação das aeronaves de transporte da Força Aérea brasileira (FAB), não apenas para melhor apoiar as pesquisas científicas, mas, principalmente, para consolidar a presença brasileira na Antártica.

Desde o início da operação da EACF, em 1984, que o Brasil é apoiado pela base chilena “Presidente Eduardo Frei”, onde pousam as aeronaves C-130 da FAB que participam do PROANTAR³⁷. Ter a possibilidade de conduzir o programa antártico brasileiro sem precisar depender do apoio logístico de outro Estado é do ponto de vista estratégico-militar, uma ação, no mínimo, prudente.

Com a inclusão da Antártica, na nova PND, como parte do entorno estratégico brasileiro, parece razoável que as autoridades brasileiras, incluindo os militares, comecem a planejar os próximos passos do programa antártico, tendo uma visão mais estratégica, considerando o status que o país almeja no cenário internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população mundial encontra-se em crescimento, com previsão de atingir 9,5 bilhões de pessoas em 2050³⁸, com as camadas sociais mais

36 Nova data de prontificação da estação científica “Comandante Ferraz” disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2013/12/1390047-inauguracao-de-nova-base-na-antartida-e-adiada-para-2016.shtml>

37 O Primeiro Esquadrão do Primeiro Grupo de Transportes da FAB é a unidade aérea responsável por esse apoio logístico ao PROANTAR. O primeiro pouso de uma aeronave brasileira na Antártica ocorreu em 23 de agosto de 1983, na pista da base chilena “Presidente Eduardo Frei”. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/xxiiiirapal/di-36.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2014.

38 Projeções da população mundial retirado do sítio das Nações Unidas. Disponível

pobres de diversos países aspirando pelo mesmo nível de conforto dos mais desenvolvidos. Essa necessidade acabará demandando uma maior quantidade de energia, de minerais estratégicos, de alimentos, e por que não dizer, também, de água.

E de onde sairão esses recursos naturais?

Tal disputa poderá como já ocorreu em tantas outras disputas por recursos entre os Estados (comona partilha do continente africano no final do século XIX), redundar em conflitos armados, e em especial, pela ocupação física do território antártico. O aumento pelo interesse pelo Oceano Ártico, não apenas em termos de novas rotas de navegação, mas também em termos de exploração de seus recursos naturais, nos dá indícios do que pode vir a ocorrer na Antártica num futuro não muito distante.

Nenhum dos sete países que reivindicavam territórios na Antártica, antes da assinatura do tratado em 1959, abriu mão de seus direitos até o momento.

Mesmo que o Brasil mantenha seu posicionamento a favor da preservação da Antártica, livre da exploração mineral, nada impede que outros Estados tentem romper com essa posição ambientalista em favor de seus interesses.

Ao inserir a Antártica como parte do entorno estratégico brasileiro, na nova Política Nacional de Defesa (2013), entende-se que foi corretamente reconhecida pelos dirigentes e legisladores a importância estratégica desse imenso continente para o Brasil.

Entretanto, julga-se que o país precisa debater com mais profundidade o tema Antártica, não apenas do ponto de vista da pesquisa científica (fenômenos climáticos, biologia, oceanografia, entre outros), mas também do ponto de vista da defesa e da segurança. E é dentro desse contexto do debate, que consideramos fundamental a participação de toda a sociedade, principalmente, por meio dos institutos e centros de estudos estratégicos.

Espera-se que o aumento da massa crítica de pensadores dos Estudos Estratégicos tratando com maior rigor científico os temas de interesse nacional possam ser indutores das políticas adequadas à melhor preparação do poder militar brasileiro, conhecendo-o e melhor capacitando-o para alcançar e defender os objetivos políticos brasileiros para o século XXI, inclusive a defesa dos interesses do Brasil na Antártica.

Por fim, deixa-se em aberto para futuros trabalhos a seguinte pergunta: “O que o Brasil deseja de sua presença na Antártica?”

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Secretaría del Tratado Antártico. *Parties*. [Site]. C2011. Disponível em: <http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e>. Acesso em: 4 jan. 2014.

BAYLIS, John; WIRTZ, James J. Introduction. In: BAYLIS, John et al. (Org.). *Strategy in the contemporary world*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BORGES, Durval R. *Um brasileiro na Antártida*. São Paulo: Sociedade Geográfica Brasileira, 1959.

BRADY, Anne-Marie (Ed.). *The Emerging Politics of Antarctica*. New York: Routledge, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. [2005]. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. [Site]. [200-?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais>>. Acesso em 22 de janeiro de 2014.

CASTRO, Therezinha. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CASTRO, Therezinha. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

CHINA. Polar Research Institute of China (PRIC). [Site]. C2007-2012. Disponível em: <<http://www.polar.gov.cn/en/index/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CHINESE Arctic and Antarctica Administration [Site]. [200-?]. Disponível em: <<http://www.chinare.gov.cn/en/index.html>>. Acesso em: 23 jan. 2014.

COELHO, Aristides P. *Nos Confins dos três mares... a Antártida*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1983.

COMISSÃO PARA OS RECURSOS DO MAR (Brasil). *Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR)*. [Site] Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/proantar.html>>. Acesso em: 3 jan. 2014.

DAY, David. *Antarctica*. New York: Oxford University Press, 2013.

DOAN, David B. The mineral industry of Antarctica. *U.S. Geological Survey: Minerals Information*. Disponível em: <<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/1995/9501095.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

FERREIRA, Felipe R. G. *O sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2009.

FIORI, J. L. O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI. In: SADER, Emir. (Org.) *10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

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

INDIA. Ministry of Earth Sciences. National Centre for Antarctic and Ocean Research (NCAOR). [Site]. [200-?]. Disponível em: <<http://www.ncaor.gov.in/>>. Acesso em: 20 jan. de 2014.

KLARE, Michael T. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. New York: Metropolitan Books, 2012.

MENEZES, Eurípedes Cardoso. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro: Capemi Editora, 1982.

METRI, Mauricio. *A perda de autonomia do Brasil no "entorno estratégico"*. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/mauricio-metri>>

a-perda-de-autonomia-do-brasil-no-entorno-estrategico.html>. Acesso em: 14 jan. 2014.

NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico*: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (U.S.). *Global Trends 2030: alternative worlds*. Dec. 2012. Disponível em: <<http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

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

REINO UNIDO. Committee of International Council for Science. The Scientific Committee on Antarctic Research. [Site]. [2014]. Disponível em: <<http://www.scar.org/information/statistics/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SANTANA, Vagner. *Leitura crítica do discurso da Política de Defesa Nacional*. Dissertação (Mestrado em Linguística)– Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2007.

SHEEHAN, Michael. The evolution of modern warfare. In: BAYLIS, John et al. (Org.). *Strategy in the contemporary world*. 4. ed. New York: Oxford, 2013.

UNITED STATES. Energy Information Administration. [Site]. Disponível em: <<http://www.eia.gov/todayinenergy/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2014.

VILLA, Rafael Duarte. *A Antártida no sistema internacional*. São Paulo: Hucitec, 2004.

Recebido em: 10/02/2014

Aceito em: 16/12/2014

GUERRA CIBERNÉTICA: A GUERRA NO QUINTO DOMÍNIO, CONCEITUAÇÃO E PRINCÍPIOS

Júlio Cezar Barreto Leite da Silva^{1 2}

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar uma definição abrangente para Guerra Cibernética. Para isso explora a gama de definições e significados afetos à matéria, pesquisando princípios, características, particularidades e emprego adequado dos termos, com o propósito de fundamentar a definição proposta. O artigo também aborda a situação do Brasil como ator no espaço cibernético comentando a partir de suas políticas e estratégias o momento atual. Ele apresenta e comenta a posição da Marinha do Brasil e sua atuação pioneira na segurança da informação, das comunicações e cibernética.

Palavras-chave: Cibernética; Guerra Cibernética; Quinto Domínio da Guerra.

1 Mestre em Ciências da Computação e Informática, na área de Inteligência Artificial, pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: juliocezarbarretoleite@gmail.com

2 Doutor em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ Brasil.

CYBERNETIC WARFARE: THE FIFTH DOMAIN WARFARE, CONCEPTS AND PRINCIPLES

ABSTRACT

This article aims to present a comprehensive definition for Cyber Warfare. Therefore it explores the scope of concepts related to this matter, searching for principles, characteristics, peculiarities and proper use of words, in order to support the proposed definition. The article also addresses the situation of Brazil as an actor in the Cyberspace, commenting the country's current policies and strategies. It also presents the Brazilian Navy's position with pioneer action on informations', communications' and cybernetics' security.

Keywords: Cybernetics; Cyberwarfare; Fifth Domain Warfare.

INTRODUÇÃO

A Guerra Cibernética é hoje o mais novo domínio da guerra, juntamente com o domínio Terrestre, Marítimo, Aéreo e Espacial (Geoespacial). Constantemente ela apresenta sinais de que está em andamento e influencia cada vez mais os relacionamentos entre Nações e Estados.

Mas o que é a Guerra Cibernética? O presente artigo busca lançar luz sobre a polêmica existente em relação à definição desse domínio, suas características, conceitos e princípios. Aborda também as ações por parte do Brasil a fim de enfrentar a ameaça cada vez mais palpável que provém do Espaço Cibernético. Cita as políticas e estratégias, ligadas à Defesa Cibernética, implementadas e em implementação, apresentando o papel do Ministério da Defesa. O artigo também apresenta a Marinha no contexto da Guerra Cibernética, comentando seu pioneirismo, atuação e desenvolvimento.

DEFINIÇÕES ABRANGENTES

Cibernética

Em 1948, Norbert Wiener³ cunhou o termo “Cibernética” para englobar o conjunto formado pela Teoria de Controle e a Teoria de Comunicação em uma máquina ou em um animal. Wiener visualizou que a *informação*, como uma quantidade, era tão importante quanto à energia ou a matéria. Sua colaboração tornou possível a criação de um ambiente intelectual em que o funcionamento e o controle de computadores, sistemas de comunicação e controle, comandos eletromagnéticos, transmissões eletrônicas nas máquinas de calcular e nos autômatos modernos pudessem ser desenvolvidos. Dessa forma, podemos considerar a cibernética como o uso de sistemas de comunicação e conseqüentemente de seus componentes, que são vitais para troca de informações entre esses componentes, dentro de um mesmo sistema, e também entre o sistema e o ambiente.

Espaço Cibernético

Certamente o significado atribuído à Cibernética serviu para que William Gibson⁴ criasse, em sua obra de ficção “Neuromancer” de 1982, o termo “Cyberspace” (Espaço Cibernético ou Ciberespaço), que servia para designar uma rede de computadores, roteadores, chaves e pessoas, que estava em constante mutação. O Departamento de Defesa dos EUA (Department of Defense - DoD) define Espaço Cibernético como “um domínio global dentro do ambiente de informações que consistem das redes interdependentes de infra-estruturas de Tecnologia da Informação (TI), incluindo a Internet, redes de telecomunicações, sistemas de computador, processadores e controladores embutidos.” [EUA. Departamento de Defesa (DoD)]⁵.

Cada vez mais computadores, seus equipamentos de interconexão, sistemas de comando, controle, comunicações e informação (C³I) e sistemas de apoio à decisão compõem o espaço cibernético militar, em que a informação é o objetivo maior. Dessa forma, esse espaço se tornou fundamental na guerra, em decorrência da grande importância militar dos computadores e de suas redes para a circulação de ordens ou informações.

3 WIENER, Norbert. *Cybernetics: or the control and communication in the animal and the machine*. 1948.

4 GIBSON, William. *Neuromancer*. 2008.

5 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Defesa (DoD). *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. 2008.

Hoje, as informações que trafegam nessas redes interligam aeronaves, embarcações, bases locais de apoio e centros estratégicos de controle localizados no país de origem, entre outros. Tentar invadir essas redes com o intuito de descobrir segredos ou para utilizá-los em proveito próprio é o objetivo do que hoje é denominado “Guerra Cibernética”.

Guerra Cibernética

Não existe consenso em definir o que venha a ser Guerra Cibernética. Levando-se em consideração a definição da palavra “Cibernética” e aceitando a definição de Espaço Cibernético como o ambiente em que de ocorrerão conflitos entre diferentes atores, podemos imaginar que “Guerra Cibernética” seria o conflito travado entre dois ou mais Estados no Ciberespaço. As demais atividades desenvolvidas por atores não estatais, com potencial de dano à informação no Ciberespaço, devem ser tratadas como incidentes cibernéticos ou, usando um termo também já generalizado, como ataques cibernéticos, ligados à Segurança da Informação.

No Brasil, o Ministério da Defesa (MD) define Guerra Cibernética como sendo “o conjunto de ações para uso ofensivo e defensivo de informações e sistemas de informações para negar, explorar, corromper ou destruir valores do adversário baseados em informações, sistemas de informação e redes de computadores. Essas ações são elaboradas para obtenção de vantagens tanto na área militar quanto na área civil” [BRASIL, 2007c, p. 123]⁶. Tal definição não contempla todos os tipos de ações comuns à Guerra Cibernética, deixando de contemplar a exploração de sistemas.

O DoD não tem uma definição específica para Guerra Cibernética, porém define Espaço Cibernético, como apresentado, e Operações no Espaço Cibernético. Essas operações são definidas como “o emprego de capacidades Cibernéticas onde o propósito principal está em alcançar objetivos ou bens militares dentro do espaço cibernético ou através dele.” Juntas, as definições demonstram a compreensão do DoD sobre a Guerra Cibernética como sendo “o emprego de capacidades Cibernéticas onde o propósito principal está em alcançar objetivos ou bens militares em um domínio global dentro do ambiente de informações que consistem das redes interdependentes de infra-estruturas de Tecnologia da Informação (TI), incluindo a Internet, redes de telecomunicações, sistemas de computador, processadores e controladores embutidos ou através dele”.

6 BRASIL. Ministério da Defesa. MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. 2007.

As conjecturas apresentadas, quando analisadas juntamente com as definições do MD e do DoD, e o entendimento de que o espaço cibernético é o ambiente operacional em que se dará o conflito, nos permitem chegar à compreensão e propor uma definição abrangente para Guerra Cibernética.

Guerra Cibernética é o conjunto de ações ofensivas, defensivas e ou exploratórias, realizadas no espaço cibernético, que buscam negar seu uso pelo inimigo e garantir o uso, a segurança, a confiança, a integridade, a rapidez e o sigilo das informações, existentes em computadores, redes e sistemas de informação, em proveito próprio, tanto na área militar quanto na área civil.

PRINCÍPIOS, CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS E AÇÕES

Princípios

Os Princípios da Guerra são matéria de estudo sempre associada a grandes pensadores da guerra como Sun Tzu⁷, Clausewitz⁸, Lydell Hart⁹ e Caminha¹⁰. O valor desses estudos reside na formação de importantes padrões de referência tanto para uma análise estratégica quanto para as necessidades táticas. A partir deles estrategistas se orientam na elaboração dos planos e suporte para doutrinas. Para os comandantes em nível tático servem de orientação para as ações operacionais e seu desenvolvimento. Quando compreendidos e seguidos adequadamente, os estudos sobre os princípios da guerra indicam os caminhos de como chegar à vitória, apesar de não poderem ser considerados infalíveis.

São conhecidos pelos Estados Ocidentais nove Princípios da Guerra, são eles: Objetivo; Ofensiva; Massa; Economia de Forças; Manobra; Unidade de Comando; Segurança; Surpresa e Simplicidade. Nos Estados Orientais, destacando-se a Rússia e a China, são considerados: Ofensiva; Manobra e Iniciativa; Concentração e Economia de Forças; Avanço e Consolidação; Armas e Ações Combinadas; Aniquilamento; Ação de Comando; Qualidade e Quantidade das Forças; Reservas Adequadas; Moral; Estabilidade de Retaguardas e Surpresa.

Sun Tzu considerava cinco fatores fundamentais, que seguidos, definiriam quem seria vitorioso em um conflito. A Influência Moral – “Ter

7 SUN TZU, por CLAVELL, James. *A Arte da Guerra.*, 1998.

8 CLAUSEWITZ, Carl V. *Da Guerra*, 1998.

9 HART, Liddell. *Estratégia: Conceituação e emprego em 25 séculos*. 1966.

10 CAMINHA, João C. G. *Delineamentos da Estratégia*, 1980.

o exército animado do mesmo espírito em todos os postos”, o Clima – “Saber quando lutar e quando não lutar”, Terreno – “Saber como manobrar tanto forças inferiores quanto superiores”, Comando – “Ter capacidade militar e não ser influenciado pelo soberano” e a Doutrina – “Esperar preparado para surpreender o inimigo despreparado”, sintetizam profeticamente todos os princípios, ocidentais e orientais. Esses, somados à arte do engodo (“atacar com estratagemas” Sun Tsu. *A arte da Guerra* – p. 25) definiam que.

“A mais perfeita forma de comandar é impedir os planos do inimigo, evitar a junção de suas forças, atacar o exército inimigo no próprio campo e nunca sitiar cidades muradas” (SUN TSU, 1996, p.25)

Considerando a Guerra Cibernética, foram sugeridos por Parks e Duggan¹¹ oito princípios quando abordaram o tema em seu trabalho. São eles:

- Princípio do Efeito Cinético (Guerra Cibernética deve produzir efeitos no mundo cinético);
- Princípio da Mutabilidade (não existem leis de comportamento imutáveis no Mundo Cibernético, excetuando-se aquelas que necessitam de uma ação no Mundo Real);
- Princípio do Disfarce (alguma entidade no Mundo Cibernético possui a autoridade, acesso ou habilidade necessários para por em prática qualquer ação que um atacante deseje realizar; o objetivo do atacante é assumir a identidade dessa entidade, de alguma forma);
- Princípio da Dualidade do Armamento (as ferramentas – ou armamentos – da Guerra Cibernética são de natureza dual);
- Princípio da Compartimentação (tanto o atacante, como o defensor de um sistema, controlam uma pequena parcela do Ciberespaço que utilizam);
- Princípio da Usurpação (quem controlar a parte do Ciberespaço que o oponente utiliza, pode controlar o oponente);
- Princípio da Incerteza (o Ciberespaço não é consistente, nem confiável); e
- Princípio da Proximidade (limitações físicas de distância e espaço não se aplicam ao Mundo Cibernético).

A enumeração desses princípios específicos para a Guerra

11

PARKS, R.C. and DUGGAN, D.P. *Principles of Cyberwarefare*. 2001.

Cibernética deu-se a partir da crença dos autores de que os princípios clássicos da guerra não se adaptam ao Espaço Cibernético. Contudo, o presente artigo considera tais “princípios” mais afetos a características específicas do ambiente cibernético do que propriamente a características gerais de conflitos nesse mesmo ambiente.

Os Princípios da Guerra consagrados, clássicos, que se adequam à Guerra Cibernética de forma geral, são os seguintes:

— Princípio do Objetivo – O que atacar e onde atacar, destruir, conquistar, defender, manter, retardar, explorar etc;

— Princípio da Ofensiva – Manter ações ofensivas e defensivas que conduzam à vitória final. Consecução do objetivo almejado;

— Princípio da Massa – Maior concentração de esforços (software, hardware e operações de redes) ofensivos e defensivos sobre os principais sistemas do inimigo;

— Princípio da Manobra – O inimigo deve ser colocado em situação desfavorável através da aplicação flexível do poder de combate;

— Princípio da Unidade de comando - Para cada objetivo deve haver unidade de esforço sob a responsabilidade de um único comando;

— Princípio da Segurança – Não permitir jamais que o inimigo nos surpreenda. Manter doutrinas de Segurança da Informação e Defesa Cibernética fortes e atualizadas; e

— Princípio da Surpresa – Ser capaz de atuar no ponto e momento em que o inimigo não espere e seja apanhado despreparado.

Diante disso, Princípios da Guerra comumente aplicados às Guerras da Informação, Naval de Superfície, Eletrônica e outras, também são cabíveis ao ambiente cibernético, considerando suas características e objetivos peculiares.

Características

O Espaço Cibernético define algumas características aplicadas especificamente à Guerra Cibernética. O portal de análises de inteligência STRATFOR (2008)¹² enumera onze dessas características em seu trabalho: “necessidade de surpresa, necessidade de vulnerabilidades a explorar, dificuldade de realização do segundo ataque, efeito temporário dos ataques cibernéticos, limitação de danos físicos, uso dual das ferramentas, limitação do controle, vantagem do ataque sobre a defesa, existência de incertezas na Guerra Cibernética, presença de não combatentes no

12 STRATFOR. Portal de Análise. *CYBERWARFARE 101: The Internet Is Mightier Than the Sword*. 2008.

ciberespaço e o paradoxo cibernético”.

Ratray¹³, em seu artigo, enumera outras características da Guerra Cibernética, sendo as mais relevantes: Espaço Cibernético (campo novo e dinâmico); Anonimato; Quebra das barreiras físicas e geográficas e Assimetria.

Recorrendo aos “princípios” enumerados por Parks e Duggan e tendo em mente as características consideradas por Ratray e analisados no Portal STRATFOR, podemos concluir que a Guerra Cibernética ocorre no ambiente definido pelo Espaço Cibernético. Ela se aproveita do anonimato pela ocultação, surpresa, incerteza e o disfarce (engodo). Quebra as barreiras físicas e temporais devido à inexistência de limites, fronteiras ou distâncias físicas separando os atores. Suas operações são fundamentalmente assimétricas, sendo que os equipamentos, redes e sistemas do espaço cibernético possuem vulnerabilidades a explorar e a defender. Nela o primeiro ataque é decisivo, vigorando sempre o seguinte paradoxo cibernético:

Quanto maior a capacidade em TI de um Estado, maior a sua fragilidade à ataques cibernéticos.

Observamos que as características consideradas no presente artigo levam ao entendimento de que a Guerra Cibernética é um instrumento de apoio para que as ações realizadas no mundo exterior ao espaço cibernético (mundo cinético) tenham eficácia na busca do sucesso da missão principal em atingir seus objetivos.

Objetivos

O objetivo básico, seja no nível estratégico, tático ou operacional, em uma guerra cibernética, é a informação.

Estrategicamente, a guerra cibernética tem como objetivo os sistemas relacionados à infra-estrutura nacional de energia (eletricidade, petróleo e gás), ao sistema financeiro e à infra-estrutura social (transportes, abastecimento e outros serviços públicos), contribuindo para a diminuição da capacidade de defesa e reação do Estado.

Taticamente, a guerra cibernética objetiva os sistemas de comunicação, controle e apoio à decisão, contribuindo para diminuir a

13

RATRAY, Gregory J. *An environmental approach to understanding cyberpower*. 2009.

capacidade operacional e logística de uma Força Armada.

Operacionalmente, a Guerra Cibernética tem os sistemas de controle e a comunicação operacional como objetivo, contribuindo para a diminuição da capacidade de coordenação, apoio à decisão e manobra de um grupo ou fração da Força Armada.

Dessa forma observamos que a Guerra Cibernética esta presente nos campos estratégico, tático e operacional, desenvolvendo ações próprias do Espaço Cibernético.

Ações

Apresentados Espaço Cibernético, Guerra Cibernética, suas características e objetivos, necessitamos acrescentar as ações a serem desempenhadas no ambiente cibernético. As ações na Guerra Cibernética são divididas em três tipos básicos: Ações Ofensivas, Defensivas e de Exploração.

As ações ofensivas buscam destruir, impedir e ou dificultar a utilização de informação pelo inimigo e de suas capacidades cibernética, tanto por meio de ataques físicos como por ataques cibernéticos, pela rede, utilizando “armas cibernéticas”.¹⁴

As ações defensivas buscam evitar ou minimizar ataques cibernéticos lançados pelo inimigo, protegendo a informação, e restaurar rapidamente os danos e limitações oriundas desses ataques, impingidas às capacidades cibernéticas, garantindo a utilização do Espaço Cibernético.

As ações de exploração buscam monitorar o inimigo na busca de informações sigilosas, detectar suas atividades cibernéticas e conhecer suas vulnerabilidades sistêmicas dentro da rede, buscando informações que proporcionem vantagem tanto no ambiente cibernético quanto no ambiente cinético.

ATORES CONTEMPORÂNEOS

Atores são os agentes do ato. São elementos facilmente identificáveis em um determinado ambiente, pois estão em constante interação com o ambiente e com outros atores, que podem ser externos ou internos. Suas ações influenciam outros atores, o ambiente em que se encontram e outros ambientes e atores externos. Os atores são agentes de

14 Armas Cibernéticas são dispositivos de hardware ou software empregados durante ações no Espaço Cibernético. As mais populares são as Chaves de Hardware, Firewalls (HW SW), Softwares Maliciosos (Malwares), vírus e outros programas (Bombas Cibernéticas) que atuam de forma predeterminada acionados externamente ou por comandos de software, sempre com intuito de garantir a utilização da informação no meio Cibernético ou causar dano ao inimigo.

modificações que podem alterar características e relacionamentos do meio.

Entre os atores existentes no ambiente cibernético encontramos os Estados, as Instituições, as Corporações Industriais/ Empresariais, o Setor Financeiro, o Setor de Serviços, Grupos de ativistas políticos/religiosos, “hackers”, criminosos digitais (“crackers”, “bankers”, etc.) e pessoas comuns.

Esses atores têm como característica comum estarem ligados a uma rede que se conecta mundialmente, a Internet. Todos eles realizam interações dentro do Espaço Cibernético, utilizando serviços, trocando informações, comunicando-se, movimentando a economia, desenvolvendo serviços/facilidades, cometendo crimes e fazendo a guerra.

Os atores cibernéticos existem e se multiplicam, em número e variedade, na medida em que avança a tecnologia da informação e aumenta o acesso, da humanidade, às facilidades da computação.

EMPREGO DA GUERRA CIBERNÉTICA: CAMPOS DE UTILIZAÇÃO (SOFTWARE, HARDWARE E REDE)

Como citado anteriormente, o principal objetivo na Guerra Cibernética é a informação. Tal informação deve possibilitar efeitos capazes de ultrapassar o domínio cibernético. A utilização de softwares e hardwares com a finalidade de controlar redes de dados só possui algum sentido se afetarem atores também fora desse campo, daí o emprego da Guerra Cibernética ser possível em diversos campos da atividade humana desde que dependam de recursos de computação e informática para se desenvolverem e tenham alguma influência na consecução de um propósito final.

Ataques à estruturas sensíveis de um país com a consequente paralisação ou destruição de seus sistemas são os efeitos desejados nos domínios físico e cognitivo da guerra. Domínio cognitivo entende-se ser aquele em que encontram as percepções e a compreensão sobre o significado da informação, bem como os modelos mentais, preconceitos e valores que influenciam como a informação é interpretada, compreendida e utilizada. (ALBERTS; HAYES, 2003).¹⁵

BRASIL NA GUERRA CIBERNÉTICA: PND, END, PCD, GSI E EXÉRCITO BRASILEIRO

A crescente presença dos Estados no espaço cibernético e as

15 ALBERT, David S.; Hayes Richard E. *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*. 2003.

atividades dos atores não estatais, incluindo entidades comerciais, criminosos cibernéticos e grupos terroristas, tornam o ciberespaço um ambiente cada vez mais complexo e vulnerável. Essa vulnerabilidade tem influenciado políticas Estatais para garantir a proteção das estruturas nacionais. O Brasil estabeleceu na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e na Política Cibernética de Defesa (PCD) os parâmetros de atuação necessários à preparação do País para atuar no domínio cibernético.

A END define o Setor Cibernético como um dos três setores estratégicos nacionais, sendo uma de suas prioridades a implantação do Comando de Defesa Cibernética, que a partir de dezembro de 2012 passou a coordenar o Sistema Brasileiro de Defesa Cibernética (SBDC).

O SBDC esta dividido em três níveis de atuação: político, estratégico e operacional e tem como finalidade atender os objetivos da END referentes à defesa cibernética, coordenando os diversos órgãos do Estado no que se refere a esse tema. O quadro abaixo apresenta a distribuição das instituições pelo SBDC:



Figura 1 – Quadro com os níveis de abrangência do SBDC.

O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

(GSI/PR) é o coordenador da segurança de informação e comunicação (SIC) e cibernética (SC) zelando pela segurança dos sistemas afetos à infra-estrutura nacional de energia (eletricidade, petróleo e gás), o sistema financeiro e a infra-estrutura social (transportes, abastecimento e outros serviços públicos).

O GSI/PR age de forma coordenada com o MD que é o coordenador da defesa cibernética, a nível estratégico, e da guerra cibernética, a nível tático/operacional.

O Comando de Defesa Cibernética das Forças Armadas, dentro da estrutura do SBDC exerce papel de assessoria executiva ao MD e ao GSI/PR sendo responsável pela parte executiva das ações de defesa cibernética, a nível estratégico, e pela coordenação das três forças armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica, à nível tático/operacional, no que se refere aos aspectos logísticos, operacionais, doutrinários, de CT&I e recursos humanos afetos a guerra cibernética propriamente dita.

A coordenação do SBDC a nível nacional cabe ao Exército Brasileiro, que é responsável pelo Comando de Defesa Cibernética das Forças Armadas.

No Brasil a Guerra Cibernética prioriza a segurança de informação e comunicação, segurança cibernética e defesa dos ativos de informação da Administração pública Federal. O MD, por meio da END e da PCD mostra excessiva preocupação com os níveis político e estratégico do SBDC, deixando a desejar, porém, no que diz respeito à Defesa Cibernética de nível tático-operacional, que é deixada a critério de cada força singular, e à Guerra Cibernética propriamente dita, parecendo menosprezar os efeitos de ataques cibernéticos fora do âmbito das estruturas críticas nacionais.

MARINHA DO BRASIL NA SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E GUERRA CIBERNÉTICA

A Marinha do Brasil (MB) é a pioneira na utilização de recursos de informática na administração pública federal desde o final dos anos 1960. Foi a primeira força armada a empregar sistemas de armas computadorizados adquiridos com as fragatas da classe “Niterói” na década de 1970. Esse pioneirismo continua com a criação de centros de excelência para apoio à sistemas operativos (CASOP) e de análise de sistemas navais (CASNAV).

A chegada da END encontrou a MB preparada para agir nos

campos da SIC e da SC. Na MB, esses campos são coordenados pela Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Informação da Marinha (DCTIM). A DCTIM tem implementado, por meio de projetos em andamento no CASNAV, diversos sistemas de apoio à segurança digital da informação e das comunicações na MB.

No setor cibernético, o CASNAV desenvolve projetos de segurança voltados para a certificação digital no contexto de Chaves-Públicas desde os anos 90. Seus programas serviram de modelo para a implementação da Infra-estrutura de Chaves - Públicas da Defesa (ICP-Defesa) e inspiram a implementação de um sistema de chaves - públicas de segurança para ser utilizado em toda administração pública federal. Dentre os projetos em implementação pelo CASNAV destacam-se três: o Volume Criptografado (VolCript), destinado a gerenciar e proteger arquivos digitais para reduzir o risco de sabotagem e adulteração, o Metodologia para Avaliação e Homologação de Aplicações de Sistemas Criptográficos, para garantir a qualidade e a segurança do software criptográfico e do Projeto Guerra Cibernética Objetiva (GUERCIB). Tal projeto busca minimizar ataques praticados nos sistemas de informações digitais da Marinha, sendo composto por softwares inteligentes.

Dessa forma, podemos verificar que a MB se mantém pioneira no desenvolvimento de soluções em TI aplicada a Defesa Cibernética e Segurança da Informação e Comunicação, porém ainda não se desenvolve no campo da guerra cibernética propriamente dita, sendo um espelho do estágio em que o país se encontra no setor.

CONCLUSÃO

O mundo tem testemunhado o surgimento de diversos resultados de ações relacionadas ao setor cibernético. A maior incidência é de crimes cibernéticos atribuídos a “*crackers*” e “*banckers*”. Recentemente a constatação de que outros atores vêm agindo sob o manto do anonimato confirma a existência de uma guerra cibernética em andamento. A sabotagem do programa nuclear iraniano por ataque de vírus¹⁶, a paralisação dos serviços

16 O Mossad, agência de inteligência estrangeira de Israel, atacou, em julho de 2010, o programa nuclear iraniano com um vírus de computador altamente sofisticado chamado Stuxnet. A primeira arma digital de importância geopolítica, que pode mudar a forma como as guerras são travadas - e não será o último ataque de seu tipo.

essenciais e o corte das comunicações com o mundo sofrido pela Geórgia durante a crise com a Rússia e, recentemente, a espionagem de diversos países realizada pelo Serviço Secreto Americano (NSA) e denunciada por Edward Snowden, comprovam que o espaço cibernético é certamente um domínio global.

A definição de Guerra Cibernética apresentada no presente artigo se aproxima dos fatos constatados e apresentados acima. Esta nova modalidade de conflito é o conjunto de ações ofensivas, defensivas e ou exploratórias, realizadas no espaço cibernético, que buscam negar seu uso pelo inimigo e garantir o uso, a segurança, a confiança, a integridade, a rapidez e o sigilo das informações, existentes em computadores, redes e sistemas de informação, em proveito próprio, tanto na área militar quanto na área civil.

Dentro desse contexto, constatamos que o SBDC não engloba todos os níveis em que se realizam as ações em uma guerra cibernética. O sistema vem se preparando para a defesa contra ações de exploração, enquanto deixa a desejar em ações de ataque e defesa cibernéticas. O Brasil enfatiza a segurança da informação das comunicações (SIC) e cibernética (SC), porém está vulnerável no que se refere à Defesa e Guerra Cibernética propriamente dita.

Essa vulnerabilidade permanecerá enquanto não houver uma vontade política mais forte, aporte financeiro adequado, investimento em pessoal, material e pesquisa e principalmente uma conscientização coletiva da Nação sobre os resultados que podemos esperar quando não se está preparado para uma Guerra Cibernética.

REFERÊNCIAS

ALBERT, David S.; HAYES, Richard E. *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*. DoD Command and Control Research Program CCRP. Washington, DC: Library of Congress Press, 1942, reimpressão 2003. Disponível em: <http://www.dodccrp.org/files/Alberts_Power.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRANDÃO, Antônio Cesar C. Novos paradigmas para o campo de batalha do século XXI: guerra cibernética. Rio de Janeiro: Academia Militar das Agulhas Negras (AMAM). EPESM, 2., 2010. Anais... 2010. Disponível em <http://www.aman.ensino.eb.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=497&Itemid=60>. Acesso em: 04 out. 2011.

BRASIL. Comandante do Exército. Portaria nº. 666, de 4 de agosto de 2010. Cria o Centro de Defesa Cibernética do Exército e dá outras providências. *Boletim do Exército*, n. 31, de 6 de agosto de 2010. Site DefesaNet 2011. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/1633/CDCIBER---Portaria-de-criacao-do-Centro-de-Defesa-Cibernetica-do-Exercito>>. Acesso em: 29 set 2012.

BRASIL. Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: glossário das forças armadas*. 4. ed. Brasília, DF: Publicação do Ministério da Defesa, 2007.

CAMINHA, João C. G. *Delineamentos da Estratégia*. Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro: EGN, 1980, 598 p.

CHINA confirma cyber blue team. *DefesaNet*, maio 2011. Seção Tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/tecnologia/noticia/1167/China-confirma---Cyber-Blue-Team>>. Acesso em: 29 set. 2012.

CLAUSEWITZ, Carl V. *Da Guerra*. 2. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1996.

CRESCER número de ciberataques. *DefesaNet*, mar. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/286/Cresce-numero-de-ciberataques>>. Acesso em: 29 set. 2012.

CUNHA, Diogo. *Introdução à Guerra Cibernética: a necessidade de um despertar brasileiro para o assunto!*. Rio de Janeiro: Forense Computacional, 2011. Disponível em: <<http://guerracibernetica.wordpress.com/category/forense-computacional/>>. Acesso em: 04 out. 2011.

CYBERWARFARE 101: the internet is mightier than the sword. Stratfor Global Intelligence, 15 Apr. 2008. Disponível em: <http://www.stratfor.com/memberships/114720/analysis/cyberwarfare_101_internet_mightier_sword>. Acesso em: 27 abr. 2010.

EUA querem estratégia de cibersegurança mundial. *DefesaNet*, maio. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/cyberwar/noticia/1066/EUA-querem-estrategia-de-ciberseguranca-mundial>>. Acesso em: 29 set. 2012.

EXÉRCITO dos Estados Unidos lança app para blogs de soldados. *DefesaNet*, mar. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/cyberwar/noticia/124/Cyberwar---Exercito-dos-Estados-Unidos-lanca-app-para-blogs-de-soldados>>, Acesso em: 29 set 2012.

GIBSON, William. *Neuromancer*. 4. ed. São Paulo: Editora Aleph, 1991.

HART, Liddell. *Estratégia: Conceituação e emprego em 25 séculos*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 1966.

HUAWEI desafia governo dos EUA a investigá-la. *DefesaNet*, mar. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/cyberwar/noticia/136/Cyberwar---Huawei-desafia-governo-dos-EUA-a-investiga-la>>. Acesso em: 29 set. 2012.

KEITH, B. Alexander. *A Guerra no ambiente cibernético*. Washington D.C.: National Defense University Press, Joint Force Quarterly, MILITARY Technology (MILTEC), mar. 2011. p. 41-44.

MOON, Peter, Cyberwar: em contexto: Internet não é garantia de democracia. *DefesaNet*, abr. 2011. Seção Tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/tecnologia/noticia/715/Cyberwar---Em-contexto--Internet-nao-e-garantia-de-democracia>>. Acesso em: 29 set. 2012.

MOTTA, Severino, CDCiber: na guerra cibernética, Brasil adota estratégia do contra-ataque. *DefesaNet*, jun. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/cyberwar/noticia/1632/CDCiber---Na-guerra-cibernetica--Brasil-adota-estrategia-do-contra-ataque>>. Acesso em: 29 set. 2012.

PARIZ, Tiago; SILVEIRA, Igor. PLANALTO responde: Forças Armadas contra hackers. *DefesaNet*, jun. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, tecnologia. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/1624/Cyberwar---Planalto-Responde--Forcas-Armadas-contra-hackers>>. Acesso em: 29 set.;2012.

PARKS, Raymon C.; DUGGAN, David P. Principles of Cyber-warfare. *IEEE Security & Privacy*, v. 9, n. 5, p. 30-35, Sept./Oct. 2011. Disponível em: <http://www.periwork.com/peri_db/wr_db/2004_May_11_11_30_41/DOCS%20WEBREVIEW/PrinciplesCYBER%20WARFARE.pdf>. Acesso em: 1 set. 2011.

RATTRAY, Gregory J. An environmental approach to understanding cybberpower. In: KRAMER, Franklin D.; STARR, Stuart H.; WENTZ, Larry K. (Ed.). *Cyberpower and national security*. Washington: Center for Technology and National Security Policy, 2009. cap. 2.

SAMPAIO, Fernando G. *Ciberguerra guerra eletrônica e informacional: um novo desafio estratégico*. Brasília: Escola superior de Geopolítica e Estratégia (ESGE), 2001. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/esge/ciberguerra.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2012.

SORG, Letícia. Evgeny Morozov: 'A internet acelera o fim de regimes fracos'. *DefesaNet*, mar. 2011. Seção Cobertura especial, cyberwar, geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/112/Cyberwar---Evgeny-Morozov---A-internet-acelera-o-fim-de-regimes-fracos>>. Acesso em: 29 set. 2012.

STARK, Holger. Mossad's miracle weapon: stuxnet virus opens new era of cyber war. *Spiegel on Line*, Berlim, Alemanha, Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/world/mossad-s-miracle-weapon-stuxnet-virus-opens-new-era-of-cyber-war-a-778912.html>>. Acesso em: 01 set. 2011.

SUN TZU. *A Arte da Guerra*. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996. 111 p. Tradução de José Sanz.

UNITED STATES. Department of Defense. *Strategy for operating in cyberspace*. Washington D.C.: DoD Press, July 2011.

UNITED STATES. Department of Defense. *Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace*. Washington D.C., July, 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014.

UNITED STATES. Department of Defense. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington D.C.: DoD Press, Nov. 2010. (Joint Publication 1-02). Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

UNITED STATES. The White House. *International Strategy for Cyberspace: prosperity, security, and openness in a networked world*. Washington D.C., may 2001. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf>. Acesso em: 04 out. 2011.

WALLER, Michael. China revisa a Arte da Guerra. *DefesaNet*, set. 2000. Seção Geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/1166/China-Revisa-a-Arte-da-Guerra>>. Acesso em: 29 set. 2012.

WIENER, Norbert. *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*. 2. ed. Nova York: John Wiley & Sons Inc., 1965. 232p.

Recebido em: 05/06/2014

Aceito em: 16/12/2014

ANÁLISE DAS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS NO ENTORNO ATLÂNTICO BRASILEIRO: A TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA E A REVISÃO DOS ESTUDOS DE POLÍTICA DE DEFESA¹

Marcos Reis²
Tamiris P. Santos³

RESUMO

O presente artigo visa apresentar sucintamente quais as ameaças transnacionais correntes no entorno atlântico brasileiro, perpassando por problemáticas que atingem a Costa da Guiné –como a pirataria e a atuação das EPMS – mas, principalmente por questões que afetam diretamente

1 Artigo apresentado ao VIII Encontro da Associação Brasileira de Defesa (ENABED) – Defesa e Segurança no Atlântico Sul. Brasília, de 08 a 10/09/2014.

2 Prof. MsC. Marcos Reis, Professor do Curso de Relações Internacionais na Universidade do Vale do Rio Sinos - UNISINOS/RS e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Email: marcosaurelioreis17@gmail.com

3 MsC. Tamiris Pereira dos Santos, Pesquisadora Associada ao Cenegri/SP, Bolsista CAPES no Programa Pró-Defesa sob o Projeto “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul: Política Externa e Estratégia de Defesa”. Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – (PPGEEI/UFRGS) Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Email: tpsantos88@gmail.com

o Estado brasileiro, ao passo que tais problemáticas podem vir a constituir ameaças a sua projeção via Atlântico Sul. Mediante uma análise de vetores externos e internos de ameaças e proposição de revisão dos marcos analíticos para os estudos de defesa e segurança, este artigo propõe algumas reflexões sobre vazio de poder, fragilidades institucionais e possibilidades de atuação.

Palavras-Chave: Brasil, Ameaças, Atlântico Sul, EMSP, Análise de Defesa.

A CONTEMPORARY TRANSNATIONAL THREATS ANALYSIS IN BRAZILIAN ATLANTIC SURROUNDINGS: SECURITY PRIVATIZATION AND THE DEFENSE POLICY STUDIES REVIEW

ABSTRACT

The present essay aims to present briefly the current extant transnational threats within Brazilian Atlantic surroundings, abridging issues that reach Guinea's Coast – such as piracy and PMSCs performance – but, mainly issues which directly affect Brazilian State, whereas such issues may constitute threats to the State's projection through South Atlantic. Upon an analysis of external and internal threat vectors, as well as a proposal of analytical frameworks review for defense and security studies, this essay offers some reflections about power vacuum, institutional frailties and performance possibilities.

Keywords: Brazil, Threats, South Atlantic, PMSCs, Defense Analysis

RUMO AO ATLÂNTICO SUL

Em um contexto em que é possível observar alterações na percepção da importância legada ao território marítimo, preocupações em relação à defesa nacional começam a se subdividir em terrestre e

marítima. A emergência do conceito de Amazônia Azul e, de forma mais recente, os desdobramentos políticos rumo ao Atlântico Sul, como alargamento do entorno regional brasileiro (COSTA, 2012), remontam à alteração de percepção quanto ao mar como parte integrante do território, bem como a questão da defesa no resguardo dos recursos naturais e dessa parte constituinte do Estado, adentrando o âmbito geopolítico e os novos desafios para a defesa nacional.

No âmbito geopolítico, há alterações de percepção quanto aos elementos que compõem o território nacional. Cronologicamente, as pesquisas pertencentes a esse campo de estudos se iniciaram a partir da compreensão de territorialidade, abrangida no âmbito do espaço terrestre com contribuições de Ratzel e os primeiros passos para a constituição da geografia do Estado em termos de delimitação da política territorial, Mackinder, em termos de análise de um sistema político mundial (COSTA, 1992), entre outros.

A construção desse campo de estudos no Brasil também partiu, a princípio, do âmbito terrestre. Backheuser (1933), em sua discussão acerca de espaço e território, ademais de trabalhar com noções de Ratzel - inferindo que o Estado brasileiro é “grande” - trabalha com a noção de áreas politicamente fictícias, incluindo o território marítimo. Segundo o autor, tais regiões “não devem ser computadas como ‘solo político’ (sic)”, logo “o mar, apesar de transitado por milhões de pessoas, não é um “espaço político”, falta-lhe a fixidez que o Estado precisa para se desenvolver e evoluir” (BACKHEUSER, 1933, p. 23). Corroborando com esta visão mais voltada ao continente, as análises de Travassos (1935) trouxeram diversas contribuições enumerando as áreas que suscitariam maior atenção devido a instabilidades, denominadas pelo autor como “signos de inquietação política”; a discussão das dicotomias Atlântico e Pacífico, em âmbito regional de forma mais abrangente; e Amazonas e Prata, de âmbito regional para nacional. Entretanto, o autor ressalta o papel funcional dos portos e a questão da comunicação e da circulação, conferindo maior atenção ao papel da navegação, interligação territorial e mesmo das peculiaridades da região litorânea, todos como parte integrante da projeção continental do Brasil.

Tais contribuições constituíam em importantes avanços teórico-analíticos, pois foram fios condutores para que o Brasil não se limitasse a pensar apenas sobre o espaço costeiro, mas todo um território interior a desbravar e se preocupar em termos econômicos e de povoamento

(HAGE, 2013) . Não obstante, autores como Therezinha de Castro e Delgado de Carvalho incluíram contribuições bastante sensíveis quanto à “autonomia e soberania sul-americana” e ao espaço geográfico Atlântico respectivamente, demarcando de forma preliminar que se tratava de um espaço que inspirava atenção (CASTRO, 1997; CARVALHO, 2009). Tratou-se de um passo inicial para a conjuntura que se formaria na década de 1970.

Mas antes de nos direcionarmos para tal conjuntura, convém retomar que, apesar de o mar não constituir em um espaço que conforme Estados, este consiste em um lugar peculiar e a costa, tendo interface com o mar, em uma área estratégica. Segundo concepção de Moraes (2007, p. 15),

(...) o lugar é, antes de tudo, um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo, o qual permite uma abordagem vocacional que desvendaria suas vantagens e desvantagem (em face de cada uso) em comparação a outros lugares.

Assumindo o mar como um lugar, a zona costeira e os espaços litorâneos consistem em áreas que contam com o que autor denomina de “vantagem locacional”:

A interface com o mar, sendo o qualificativo básico da posição analisada, propicia alguns usos quase que exclusivos do litoral. Para começar, tal proximidade torna os espaços litorâneos as bases terrestres imediatas de exploração de todos os recursos marinhos, dando-lhes ampla vantagem locacional na alocação das instalações de equipamentos referentes a estas atividades. Cabe salientar que tal vantagem incide sobre a maior reserva de recursos do planeta, que tem seu aproveitamento cada vez mais regulado por normas internacionais, o que bem evidencia seu imenso valor estratégico (MORAES, 2007, p. 17).

O mar e a região costeira emergem como lugares estratégicos, capazes de atrair desde uma forma peculiar de ocupação e estrutura produtiva, até influenciar o traçar de outros rumos políticos. Assim, apesar da projeção continental, necessária para a costura de um Brasil pouco povoado e com extensão considerável, a região costeira e a projeção para

essa área, e além, consiste em uma questão a qual não se pode escapar da pauta. Retornamos à estrutura de interação iniciada na década de 1970.

Segundo Costa (2012), apesar da interação já existente com o Atlântico, o Brasil passou por uma dificultosa transição dada sua estrutura produtiva concentrada no interior, dimensões continentais e a própria necessidade de rever o ordenamento territorial. O aproveitamento de outros usos e recursos provenientes do mar, como a exploração do petróleo, foram coroados com a conquista jurisdicional na Convenção de Montego Bay (1982), marcando o início de novos rumos à demarcação de políticas em prol da zona contígua à costa brasileira que se convencionou denominar de Amazônia Azul (SILVA et al. 2009; TORRES; FERREIRA, 2005). Esses vetores de convergência da projeção brasileira para além das extensões terrestres fizeram com que a gestão costeira emergisse como uma questão fundamental, incluindo a questão da Defesa nacional. Mais do que salvaguarda da soberania de uma contiguidade territorial, trata-se da salvaguarda do entorno estratégico, uma área de projeção extracontinental via Atlântico Sul (NEVES, 2013; COSTA, 2012).

Portanto, este breve artigo tem como prosseguimento algumas partes específicas apresentando a questão das ameaças transnacionais contemporâneas e os desafios no Atlântico Sul mediante vieses específicos: as ameaças transnacionais marítimas que são passíveis de observação no Atlântico Sul, mais relacionadas à costa brasileira e ao Golfo da Guiné; breve apresentação dos estudos de *Defense Analysis* e *Defense Management* como instrumentos de análise e verificação de ameaças e potencialidades; considerações finais quanto às ameaças contemporâneas e desafios no Atlântico Sul. Dessa forma, pretendemos lançar luz a pontos específicos dentro da abrangente discussão acerca do Atlântico Sul e seus desdobramentos contemporâneos, trazendo à baila contribuições com potencial interdisciplinar - algumas menos discutidas - bem como fomentar debates atinentes aos estudos estratégicos internacionais.

AS AMEAÇAS TRANSNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: O CENÁRIO BRASILEIRO E DO GOLFO DA GUINÉ

Inicialmente, convém elucidarmos que; pelo fato de o mar ser um espaço em que existe interação humana, interesses e, ademais de transporte, disputas pela projeção de poder; esse espaço inspira cuidados a serem traduzidos em preocupações quanto à segurança e à defesa. Reduzir

tais questões apenas a períodos de instabilidade ou de guerra iminente seria tanto uma expulsão da componente estratégica como também, parafraseando Maquiavel, navegar ao sabor da *fortuna* em detrimento da *virtude*⁴. Os custos de se depender apenas do respeito dos atores aos tratados internacionais quanto à soberania podem ser demasiado altos, em especial quando se trata de uma considerável faixa costeira correspondente à Zona Econômica Exclusiva Brasileira e seus recursos petrolíferos, conforme ressaltam Oliveira, Cepik, e Brittes (2013). Mas essas questões remetem a uma problemática de ordem maior: o vazio de poder no Atlântico Sul.

O vazio de poder no Atlântico Sul reflete a limitada atuação política, econômica, diplomática e militar dos Estados que compõem a bacia do Atlântico Sul em coordenar a segurança marítima e territorial dessa região, atuando de forma pragmática segundo seus próprios interesses nacionais e dissuadindo forças externas de projetarem poder nessa região. Essa aparente debilidade leva conseqüentemente a uma atuação das potências estrangeiras interessadas em atuar na região. Em que pese os esforços do Brasil e da África do Sul em reequipar e modernizar seus meios navais, terrestres e aéreos, dotando-os de altas capacidades e tentando deixá-los no estado da arte, os consecutivos atrasos no andamento desses programas estratégicos acentuam a debilidade desses importantes países Atlânticos, no sentido de firmar uma identidade sul atlântica calcada nos princípios da ZOPACAS (Zona da Paz e Cooperação do Atlântico Sul) e nos legítimos interesses dos países da região.

A expansão da OTAN para o Atlântico Sul converge com os interesses dos Estados europeus em aumentar sua demanda energética dos países do Golfo da Guiné, em detrimento do Oriente Médio (13% das importações de petróleo da UE provém do Golfo da Guiné), na contraposição ao ascendente avanço chinês no continente negro e no combate ao terrorismo internacional que tem raízes plantadas em alguns Estados da região.

Quanto aos Estados Unidos, (PENNA FILHO, 2013) elencam os seguintes interesses no Atlântico Sul:

O fornecimento de cerca de 20% das importações de petróleo aos norte-americanos vindos do Golfo da Guiné; a expansão de

4 Termos com referência em *O Príncipe*, no qual o autor enuncia princípios para a conquista e a manutenção de principados, os quais podem se dar tanto como acaso fortuito – fortuna, quanto por competência - virtude. Para mais informações, vide MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. *Open access*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.com.br>>. Acesso em: 15 jul.2014.

grupos terroristas provenientes do norte da África, a crescente insegurança marítima materializada pela acentuada atuação de piratas no Golfo da Guiné.

Além disso, podemos adicionar a histórica presença britânica com seu arco de ilhas que permite controlar militarmente o Atlântico Sul e dispor de bases de apoio às operações navais, a criação da IV Frota norte-americana e a recente criação do AFRICOM. Tudo isso, peças no tabuleiro estratégico do Atlântico Sul que a cada dia passa a ser mais complexo e a atrair o interesse privado de grandes corporações petrolíferas e de segurança ocidentais, e, no caso das últimas, gerando preocupações quanto à eventual limitação da capacidade estatal em prover segurança abrindo flancos para a atuação de atores privados cuja regulação e imputabilidade são pequenas.

Como afirma Penna Filho (2013), para o Brasil essa ameaça está voltada para a necessidade da existência da livre navegação como garantia do contínuo desenvolvimento do país, haja vista sua grande dependência desse corredor marítimo para as suas importações e exportações, com reflexo direto no seu desenvolvimento.

A disputa por recursos marinhos pesqueiros ou minerais se delinea para os próximos decênios e o potencial do Atlântico Sul é bem evidente nos dois lados da Bacia do Atlântico. Rememorando a pauta da Convenção de Montego Bay (1982), houve a tentativa de disciplinar essa questão e eventuais disputas. Entretanto, paira notória insegurança, na região, haja vista a baixa capacidade militar e os baixos índices de desenvolvimento o que abra espaço para a atuação de potências alienígenas atuarem a margem dos regimes internacionais, fazendo valer e prevalecer seus interesses geoestratégicos. Cabe salientar que os EUA não são signatários dessa Convenção. A isso ainda se soma a inércia na coordenação de operações navais conjuntas o que reforçaria a presença estatal dos países banhados pelo Atlântico Sul.

A instabilidade na segurança marítima é acentuada por todos esses fatores já elencados anteriormente e que é potencializada pela fragilidade institucional e organizacional dos países sul atlânticos em empreender efetivas e concretas medidas estatais voltadas para prover maior segurança à Bacia do Atlântico Sul em que pese esforços recentes nesse sentido.

O Brasil participou como observador, da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Estados da África Ocidental

(CEDEAO), da Comunidade dos Estados da África Central (CEEAC) e do Conselho do Golfo da Guiné (CGG), que se encerrou em 26 de junho de 2013, em Iaundê, na República de Camarões.

Entre 2009 e 2012, registraram-se 197 ataques no mar contra navios mercantes no Golfo da Guiné, região de origem de 70% das exportações de petróleo da África. Tais ações põem em risco a segurança do comércio internacional e são motivo de preocupação, notadamente em razão de possíveis vínculos com grupos terroristas regionais africanos.

Nessa reunião, foi estabelecido o Centro Inter-regional de Coordenação na Luta contra a Pirataria no Golfo da Guiné, com sede na capital da República do Camarão. O Brasil tem interesse permanente na estabilidade e segurança do Atlântico Sul, buscando auxiliar os países africanos da região a fortalecerem seus meios nacionais para que possam exercer plenamente as funções de patrulhamento e defesa de seus territórios e águas jurisdicionais. No entanto, tem-se notado falta de condições técnicas e econômicas de transformar a ajuda brasileira em realidade.

A importância para a União Europeia é percebida nos seguintes termos: “A EU está atenta para a realidade preocupante dos atos de pirataria no Golfo da Guiné os quais merecem uma preparação para uma missão europeia em 2015”⁵.

A instabilidade é tanta que Cabo Verde contratou várias empresas privadas de segurança marítima para combater a pirataria *off-shore*.⁶ O que significa que a vigilância e a ação operacional será feita por uma entidade privada com autorização do Estado de Cabo Verde. Se for uma solução que em curto prazo coloca meios privados para combater a pirataria em águas jurisdicionais também há que se observar que se retira do Estado a capacidade de desenvolver meios navais apropriados no futuro próximo criando uma perigosa exceção. Para o Brasil essa situação de atuação de meios privados no combate a pirataria em águas africanas é muito preocupante. Em primeiro lugar porque debilita a sua liderança perante as demais nações africanas atlânticas e em segundo lugar cria uma perigosa opção ao governo brasileiro em detrimento do desenvolvimento dos programas estratégicos navais já devidamente aprovados e em andamento.

Ou seja, os esforços no sentido de transformar o Atlântico Sul em uma área do nosso entorno regional estrategicamente constituída ainda

5 Pirataria no Golfo da Guine pode justificar missão da União Européia em 2015. Disponível em: <http://www.publico.pt>. Acesso em 20 jul. 2014..

6 Algumas dessas empresas de segurança marítimas são: Maritime Security, Sea Marshals e Solace Global Security (Todas da Inglaterra) e a ESS& B.B (Holanda) Disponível em: <http://www.asemana.publ.cv>. Acesso em 20 jul. 2014.

se fazem incipientes. Por quê? As possíveis respostas a isso se desdobram basicamente em duas frentes: 1) a existência de uma de problemáticas de natureza institucional, operacional e mesmo conceitual quando tratamos de defesa no Brasil; 2) a ausência de um marco analítico específico para lidarmos com estas questões. Para contemporizarmos a situação dos problemas contemporâneos do Brasil, os quais emergem, a princípio, de fragilidades internas, listamos a seguir treze hipóteses enunciadas por Teixeira (2014), contemplando sucintamente as referidas problemáticas, com base no autor e em demais considerações.

Quadro 1. Hipóteses e problemáticas no Brasil e suas naturezas

	<i>Hipótese/problemática</i>	<i>Natureza</i>
1	Espaço Geopolítico Brasileiro: América do Sul e suas projeções (entornos e Atlântico Sul). Problemática: atuações que não contemplem esse espaço ou o minimizem na agenda.	Política
2	O conceito geopolítico de América Latina não contempla um espaço de projeção concretizado, pois há vetores de divergência. Problemática: Questões como a repetição institucional e arranjos que ainda estão em fases embrionárias de implementação no âmbito político-institucional (HAGE, 2010) para este quadro no presente momento.	Política / Institucional
3	O conceito de defesa hemisférica tão pouco contempla a atual conjuntura brasileira; perda do significado do TIAR. Problemática: Falta de congruência política, criando um eixo único, seja por divergência de interesses ou por um vazio institucional com competências mais adequadas à atual conjuntura.	Política / Institucional
4	Alterações na projeção brasileira: do continente, à época dos escritos de Backheuser (1933) e Travassos (1935), para o Atlântico contemporaneamente (COSTA, 2012). Problemática: O Brasil não apresenta questões de defesa em suas fronteiras terrestres atualmente. Os problemas correntes são relativos a segurança.	Defesa/Conceitual*
5	Problemática: A falta da clareza conceitual entre questões de defesa e questões de segurança, resultando, em nível menor, em uma confluência de instâncias diferentes e, em nível maior, em uma má atribuição do papel das forças armadas como força de polícia (SAINT-PIERRE, 2011).	Conceitual
6	As forças armadas desempenham importante papel na segurança pública, mas ligado à treinamento, logística e inteligência. Problemática: Alocação das forças armadas a atribuições ligadas ao poder de polícia, como patrulhamento de comunidades, entre outras atividades antes tidas como condições especiais previstas e mantidas desde a Constituição de 1988 (MATHIAS; GUZZI, 2010).	Defesa/Conceitual

	<i>Hipótese/problematiza</i>	<i>Natureza</i>
7	Maior participação brasileira no cenário internacional mediante protagonismo na MINUSTAH, enviando forças ao Haiti – visando à reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSONU) para obtenção de um assento permanente. Problematiza: Tendência/inclinação a imbuir às Forças Armadas tanto em força policial quanto em força de paz internacional.	Defesa
8	Problematiza: A falta de compartilhamento de responsabilidades com os Estados vizinhos, participantes de Mercosul e Unasul, quanto a composição de forças de paz sob uma bandeira única.	Político / Institucional
9	O risco de defesa do Brasil não é interior ao continente sul-americano, mas sim exterior, visto que foram dirimidas todas as questões de defesa dentro no nicho sul-americano (ou seja, com os países vizinhos). Problematiza: As ameaças são basicamente marítimas, o que demanda maior prontidão e estrutura para guarnecer a região costeira.	Institucional / Defesa
10	Os cenários de vulnerabilidade brasileira contemporâneos são fundamentalmente as duas “Amazônias”: Amazônia verde e Amazônia azul. Problematiza: Demanda por reformulação estratégica brasileira no âmbito da defesa em seus diversos níveis: político, operacional, institucional, planejamento, entre outros.	Defesa (diversos)
11	O risco de defesa se daria possivelmente mediante ação aeronaval. Problematiza: desenvolvimento de capacidade militar e prontidão dissuasória.	Defesa
12	Revisão da capacidade dissuasória brasileira e sua aplicação mediante análise de seu espaço de atuação geopolítica.	Defesa / Geopolítica
13	Ademais da capacidade dissuasória revista, a fim de salvaguardar os interesses brasileiros e frustrar quaisquer “aventuras desavisadas” (FLORES, 2004), se faz necessário garantir o fortalecimento institucional da cooperação com os países vizinhos para além da área diplomática, dirimindo vetores de divergências e interesses alienígenas aos do subcontinente sul-americano.	Político / Institucional

Elaboração Nossa, 2014, com base em: TEIXEIRA, Francisco C. Trabalho apresentado no painel *O Entorno Geoestratégico Brasileiro: cooperação com a América do Sul e a África*, 2012. Em: Almeida, Perpétua; Acioly, Luciana. **Estratégias de Defesa Nacional Desafios Para O Brasil No Novo Milênio**. Brasília: IPEA, 2014.

*Demais referências foram citadas ao longo do quadro.

Em observação ao quadro, é possível depreender que existem desafios de várias naturezas se interpondo como questões que suscitem reflexão prévia às reformulações da Defesa brasileira. Convém notar, em principal, que além de a Defesa apresentar diversos desdobramentos

peculiares – dos quais comentaremos adiante – existe uma cadeia de questões que também estão relacionadas a esta, como as problemáticas de ordem política, institucional, conceitual e geopolítica. Este encadeamento da Defesa com várias facetas nos leva a duas considerações: 1) a multidisciplinaridade existente no âmbito da Defesa em termos de problemáticas e, possivelmente, de soluções; 2) a incipiência ainda existente em termos de execução de uma política de defesa clara, haja vista a persistência da separação entre política e defesa. Nesse sentido, compreendemos que as ameaças transnacionais contemporâneas no âmbito da defesa possuem risco proveniente de área exterior ao subcontinente sul-americano, contudo, aquelas constituem a ‘ponta do iceberg’ de todo um cenário de desafios que se impõe mais na natureza interna do que na externa propriamente dita.

DEFENSE ANALYSIS E DEFENSE MANAGEMENT COMO INSTRUMENTOS DE ANÁLISE EM POTENCIAL - BREVES CONSIDERAÇÕES

Face ao apresentado anteriormente, incluindo as deficiências quanto à demarcação conceitual e disciplinar dos estudos de Segurança e Defesa no Brasil, avançar por essas veredas no âmbito teórico e prático torna-se um desafio. Tal desafio é vencido aos poucos com a construção do acumulado de conhecimento interdisciplinar na referida área de estudos, em conjunto com iniciativas que visam despertar o interesse de esferas extra-acadêmicas, concatenando esforços. Transpor esse desafio consiste na condição fundamental para o reconhecimento às questões brasileiras de segurança e defesa como parte da administração pública, assim como algo que também concerne à esfera civil da sociedade brasileira.

De forma mais específica, emergem as questões atinentes ao Ministério da Defesa e suas transições de natureza organizacional em curso. O que se pode inferir quanto às questões expostas seria a ausência de um fio condutor para a materialização conjunta dos esforços citados, conferindo assertividade e solidez a esse processo. E para completar essa lacuna, existem ramificações dos Estudos Estratégicos que lidam com os estudos de Segurança e Defesa em suas diversas esferas, correspondendo aos ramos de *Defense Analysis (DA)* e *Defense Management (DM)*⁷.

7 Análise de Defesa e Gerenciamento de Defesa respectivamente, em tradução livre.

Esses dois ramos de estudo existem no sentido de prover análises sistematizadas nas mais diversas questões relacionadas à implementação da Defesa, desde o âmbito institucional, compreendendo atuações das agências do governo e demais instituições, até âmbitos operacionais, mais ligados à aplicação de estratégias e táticas testadas com apoio de simulações e treinamentos. Nesse sentido, a proposta é abarcar todos os desafios pelos quais os estudos e a implementação da Segurança e da Defesa no Brasil estão passando, de maneira a construir soluções ou caminhos com um norteamento, ou conforme mencionado, com um fio condutor que canalize os esforços correntes. Logo, as questões que emergem nesse contexto seriam: como esses ramos de estudo poderiam ser aplicados à realidade brasileira, posto que ambos tem origem e aplicação na Europa e nos Estados Unidos essencialmente, e em que termos tais ramos de estudo poderiam contribuir diretamente?

É de conhecimento geral que o maior volume de produção intelectual, em especial direcionado à área de Relações Internacionais (RI), esteja concentrado nos Estados Unidos e na Europa sob a forma de análises, produções teóricas, entre outros. Entretanto esse fator não constituiu em um impeditivo para o avanço dos estudos de RI no Brasil, inclusive gerando uma maior participação na colaboração científica internacional. Tratou-se de um processo gradual que foi adquirindo forma na década de 90, derivando-se das contribuições da diplomacia e de diversos esforços de pesquisa até a consolidação de espaços mais específicos para a publicação das produções intelectuais da área (VIZENTINI, 2004). Como saldo positivo, temos o crescimento da participação brasileira na comunidade científica internacional, ampliando os laços de cooperação estabelecidos desde o processo de difusão do conhecimento no eixo centro-periferia (CANTO, 2004). Quanto aos pontos de aprimoramento, a questão principal habita na falta de uma “articulação sistemática entre pessoas e instituições, havendo lacunas, duplicação de iniciativas e muito desconhecimento recíproco” (VIZENTINI, 2004, p. 29).

O caso dos Estudos Estratégicos Internacionais não é divergente quanto aos aspectos apresentados, possuindo ainda peculiaridades como o desafio de contemporizar o debate acerca do emprego da força como uma questão de governo - e não particular a tempos de guerra - e em sua própria constituição como parte do processo de tornar os estudos sobre guerra em ciência (PROENÇA Jr.; DUARTE, 2007). Os Estudos Estratégicos ainda assumem “a tarefa de dar conta do mérito das causas, condutas e

conseqüências (sic) do bélico, que os revela como a base reflexiva da Defesa Nacional” (PROENÇA Jr.; DUARTE, 2007). Dessa forma, os estudos de *Defense Analysis* (DA) e *Defense Management* (DM), como ramos específicos dos Estudos Estratégicos Internacionais, carregam esse legado de desafios e tarefas. Mas a que áreas especificamente tais estudos se destinam e como as análises a partir desses se constroem, pressupondo-os como instrumentos? Para compreender essas dimensões, faz-se necessário tanto compreender primeiramente o escopo no qual os estudos estão inseridos, quanto ilustrar que o estudo de Defesa compreende diversas esferas. Tais esferas compreendem atribuições específicas, como âmbito político, de planejamento e de gestão de forma simplificada. Quanto aos âmbitos de planejamento e gestão, ainda existe uma subdivisão, entre parte tática/operacional e parte institucional/organizacional. É nesse ponto que habitam algumas peculiaridades existentes entre os estudos de DA e DM.

Os estudos de DA lidam com aspectos especificamente ligados à parte tática militar, implementação de estratégias no âmbito político e de comando, envolvendo tomada de decisões entre outros. Conforme O’Hanlon (2009), apesar de DA não consistir uma resposta pronta para as questões relativas ao *modus operandi* da defesa - posto que tal como a Ciência da Guerra, não se trata de uma ciência exata - entretanto consiste em uma ferramenta de orientação na definição de problemas e suas resoluções. Quanto aos estudos de DM, lidam com aspectos mais institucionais e organizacionais, envolvendo as instâncias da Política e do Planejamento. DM seria a ponte da defesa entre as esferas da Política e do Planejamento no intuito de lançar luz sobre como as proposições destas se aplicariam e quais os problemas e obstáculos a serem superados. Trata-se de uma ferramenta complementar na sistematização de instituições e instâncias que já existem e lidam com a temática, de forma a relacionar boa governança, transparência, *accountability* e eficiência (SHALAMANOV, 2014).

Portanto, podemos inferir que o uso de DA e DM como instrumentos de análise lança luz sobre “o que fazer” e, de forma mais denotada, “como fazer” para um melhor aproveitamento do emprego de recursos materiais e não materiais. Pelo fato de não possuímos um acumulado de conhecimento construído por meio de um histórico expressivo de práticas operacionais – em comparação com experiências de enfrentamento direto quantitativamente superiores, como o caso dos EUA e do “Velho Mundo” – faz-se necessária a construção de subterfúgios para que o conhecimento operacional e estratégico não se perca, ou que a capacidade de assimilação

destes comece a minguar. Logo, a construção de manuais e doutrinas é uma parte deste processo fundamental de produção e assimilação de conhecimento na parte operacional e estratégica. Entretanto, trata-se apenas de uma parte de todo um processo maior, que inclui treinamentos, revisões de conduta, ajustes em meio a cenários de emprego, de força, conjunturais, planejamentos para atuações institucionais, entre outros. Neste sentido, reforçamos que é neste âmbito que habita a potencialidade da DA e da DM como instrumentos analíticos: para aclarar pontos que ficam escamoteados ou pouco notáveis dentro de todo o panorama que compõe a Defesa, conforme ilustramos no Anexo 1.

A partir do que demonstra o Anexo 1, é possível depreender que existem pontes, ou seja, intersecções entre os estudos de DA e DM enquanto instrumentos de percepção e compreensão de áreas distintas da Defesa, tornando possível uma espécie de relação de complementaridade entre tais estudos. E é exatamente nesse contexto que também se torna possível uma análise mais complexa acerca de potenciais e fragilidades no âmbito da Defesa, esboçando uma espécie de diagnóstico sobre determinadas regiões, como a própria projeção de possíveis ameaças no Atlântico Sul - desde alocação de recursos otimizada em virtude da compreensão de cenários e projeções até a criação de uma estrutura mais sinérgica e voltada a produção de políticas mais assertivas - compreendendo questões como maior prontidão, preparação e acumulado de conhecimento ordenado por parte dos recursos humanos⁸ para as possibilidades de enfrentamento direto e a dissuasão de ameaças transnacionais, visando à proteção dos nossos recursos ambientais, investimentos, território e demais interesses do Estado brasileiro, bem como da região do Golfo da Guiné.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora considerado um espaço marginal em comparação com outros Oceanos, o Atlântico Sul vem crescendo de importância haja vista a descoberta de recursos energéticos e minerais na região, sendo o Pré-Sal brasileiro e o Golfo da Guiné seus maiores expoentes. Há que se considerar, entretanto, que as limitadas capacidades navais dos países banhados

8 Por recursos humanos, compreendemos oficiais das Forças Armadas e demais atores envolvidos no processo de emprego de força que participem da instituição; conscritos; parte integrante dos elementos que constituem no que Biddle (2006) elenca como variáveis não-materiais na batalha.

pelo Atlântico Sul não possibilita o controle e nem a efetiva segurança marítima requerida. Apenas o Brasil e a África do Sul operam com restrita capacidade no seu entorno marítimo, havendo imperativa necessidade de modernização de suas Forças Navais e dos meios de detecção. Embora a livre navegação seja essencial para o desenvolvimento desses países.

O vazio de poder no Atlântico Sul é real, palpável e temeroso haja vista a lentidão dos países do seu entorno em adequarem seus meios navais às necessidades prementes de segurança marítima, bem como a limitada atuação da ZOPACAS nesse sentido, o que favorece a atuação de potências extracontinentais e de atores privados, como as EPMS em substituição aos Estados da região.

A expansão da OTAN para o Atlântico Sul é tema recorrente, mas não deve ser relegado a segundo plano haja vista o crescente interesse de europeus e norte-americanos pelos recursos energéticos e minerais da região.

A instabilidade na segurança marítima no Atlântico Sul é uma ameaça que atinge, por ora, o lado africano, principalmente os países do Golfo da Guiné onde a atuação de piratas é constante, mas o Brasil pode ser também atingido por esse problema caso não tome as medidas necessárias relativas à defesa e segurança. As fragilidades políticas, econômicas, militares e sociais dos países africanos atlânticos favorecem essa situação. Isso favorece a atuação de atores privados em questões de segurança como as Empresas Militares e de Segurança Privadas as quais são contratadas para prover a segurança marítima e territorial em países africanos.

A incapacidade na exploração de espaços marítimos comuns em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982, por parte dos países da região, atraem a cobiça de potências estrangeiras capazes de assumirem esse papel em pleno Atlântico Sul haja vista a existência de recursos energéticos e minerais além de suas águas jurisdicionais.

Todas essas questões participam de vetores externos de ameaças. Contudo, as fragilidades internas em termos políticos, institucionais, de viabilização da Defesa como parte da política e a própria distinção conceitual e aplicada desta no cotidiano interno dos Estados constituem em catalisadores para tais ameaças. Logo, a necessidade de um marco analítico para a elaboração de planos de ação no âmbito da Defesa como os propostos pelos estudos de DA e DM permitiriam maior nitidez para a observação das problemáticas internas e externas, bem como caminhos para reformulações que se fazem necessárias para que o Brasil

e seus pares do continente africano ingressem nessa nova conjuntura de ‘desbravamentos’ e oportunidades no Atlântico Sul de forma mais coesa em termos de dissuasão e aplicação assertiva de políticas de defesa.

REFERÊNCIAS

BACKHEUSER, Everardo. *Problemas do Brasil: Estrutura Geopolítica: O “Espaço”*. Rio de Janeiro: Grupo Editor Omnia, 1933.

BIDDLE, Stephen D. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press, 2006.

BUCUR-MARCU, Hari; FLURI, Philipp; TAGAREV, Todor. *Defence Management: an Introduction*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

CANTO, Isabel. O Brasil e a evolução da colaboração científica internacional. In: SARAIVA, José F. S; CERVO, Amado L. (Org). *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

CARVALHO, Delgado de. O Atlântico. In: SANTOS, Marco Aurelio Martins. *Geografia e Geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. (Memória Institucional, 16). p. 135– 150

CASTRO, Therezinha. O Brasil e a nova ordem mundial: enfoque geopolítico (integração de grupos regionais e sub-regionais na América do Sul - sua projeção para o século XXI). *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 35, p.33-40, 1997.

COSTA, Wanderley M. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Revista USP*, São Paulo, n. 95, p. 9-22, 2012.

FLORES, Mário C. Uma Estratégia para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Orgs.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. 235 p. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v.1).

FONSECA, Carmen. O Brasil e a segurança no Atlântico Sul. *Revista Nação e Defesa*, n.128, p.77-91, 2011.

HAGE, José Alexandre A. Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (Ed.). *O Brasil no contexto político regional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2010. (Cadernos Adenauer, XI, n. 4.). p. 14.

HAGE, José Alexandre A. Geopolítica e progresso econômico no Brasil: uma possível relação histórica. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 137, p. 20-26, 2013.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 41-57, 2010.

MORAES, Antonio C. R. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. v. 1. São Paulo: Annablume, 2007.

NEVES, André Luiz. *Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2013.

O'HANLON, Michael E. *The science of war: defense budgeting, military technology, logistics, and combat outcomes*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.

OLIVEIRA, Lucas K.; CEPIK, Marco A. C; BRITTES, Pedro V. P. O Pré-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI), 2013, *Anais...* Porto Alegre, RS, 2013.

PENNA FILHO, Pio. *Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI*. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2013.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA JR.; DUARTE, Érico E. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 29-46, jan./jun. 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 'Defesa' Ou 'Segurança'? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro v. 33, n. 2, 2011.

SHALAMANOV, Velizar. Defence Management and Civil Society Interaction and Co-Operation. In: FLURI, Philipp H. (Org.). *Defence Institution Building: a sourcebook in support of the partnership action plan (PAP-DIB)*, 2014. p. 435–66.

SILVA, Eliomar et al. *Amazônia Azul: uma realidade geopolítica brasileira*. *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 33, 2009.

TEIXEIRA, Francisco C; OLIVA NETO, Oswaldo; LA TORRE, Pablo Celi de. O Entorno Geoestratégico Brasileiro: Cooperação com a América do Sul e a África. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana. *Estratégias de defesa nacional: desafios para o Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Part. 3.

TORRES, L. C.; FERREIRA, Hundrsen S. The Brazilian expanded continental shelf beyond its exclusive economic zone. *INTERNATIONAL CONGRESS OF THE BRAZILIAN GEOPHYSICAL SOCIETY*, 9., 2005. *Anais...* Salvador, BA, 2005.

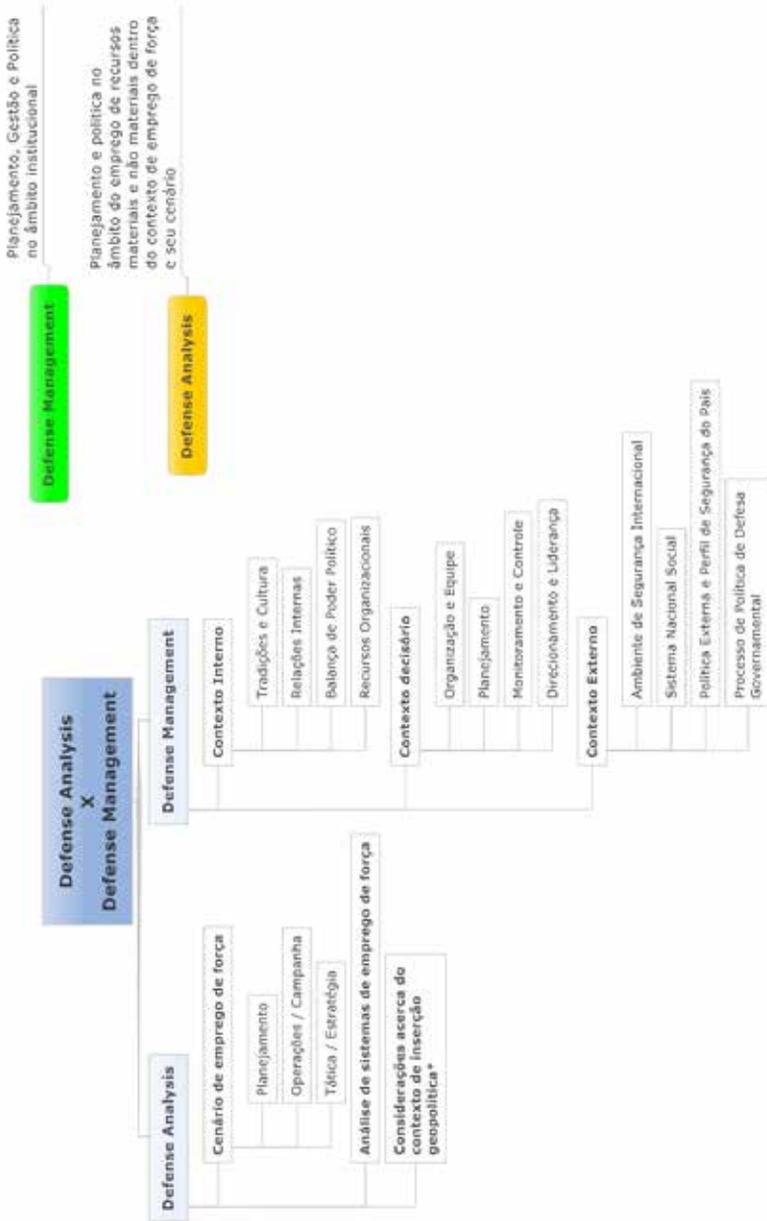
TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Companhia editora Nacional, 1935.

VIZENTINI, Paulo F. G. A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil. In: SARAIVA, José F. S; CERVO, Amado L. (Org). *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

Recebido em: 01/08/2014

Aceito em: 16/12/2014

Anexo 1 – Defense Analysis x Defense Management



Elaboração Nossa, 2014. Com base em: Bucur-Marcu, Hari; Fluri, Philipp; Tagarev, Todor. *Defence Management: An Introduction*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

A GUERRA DE INSURGÊNCIA NA ATUALIDADE: A LONGA GUERRA; UM ESTUDO DE COMO AS INSURGÊNCIAS TÊM EVOLUÍDO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Samuel Rosales¹

RESUMO

As insurgências tornaram-se uma crescente ameaça para a sociedade, uma vez que agora elas têm o potencial de ameaçar globalmente, o que foi evidenciado pela instabilidade causada em regiões específicas como o Oriente Médio. A evolução desse fenômeno e o seu crescimento causaram fissuras dentro das próprias insurgências, formando grupos dissidentes. Tais grupos, com ideologias mais radicais, criaram não apenas problemas para os governos, mas também têm criado dificuldades dentro das organizações insurgentes, como a Al-Qaeda, que está tentando estabelecer certo controle sobre esses grupos. Como exemplo de um desses grupos dissidentes podemos citar o Estado Islâmico, que se

1 Master at Naval Sciences. Major, USMC, Email: samuelrosales1@gmail.com

separou e se transformou em uma forma mais agressiva de insurgência islâmica global. Sua missão, agora, é se estabelecer nas proximidades do Iraque e Síria e incitar uma Jihad Global, em uma tentativa de trazer de volta o Califado Islâmico do passado. A evolução da guerra passou por várias fases e, atualmente, vários analistas começaram a chamar a fase atual de Guerra de Quarta Geração, em resposta a essas insurgências mais complexas. Entender essas mudanças será fundamental para as ações de contrainsurgência, de modo que essas sejam capazes de sustentar estratégias eficazes que ajudarão a combater insurgências e manter a estabilidade ao redor do mundo.

Palavras-chave: Al Qaeda (AQ); guerra assimétrica; Contrainsurgência (COIN); Estado Islâmico; Guerra de Quarta Geração (4GW); insurgência Islâmica Global (IIG); Jihad Global (JG); Jihad Global.

TODAY'S INSURGENCY WAR: THE LONG WAR; A STUDY HOW INSURGENCIES HAVE EVOLVED IN 21th CENTURY

ABSTRACT

Insurgencies have become a growing threat to society, since they nowadays have the potential to threaten globally, which was evidenced by the instability caused in specific regions such as the Middle East. The evolution of this phenomenon and its growth has caused fissures within their insurgencies, forming splinter groups. Such groups, with more radical ideologies, have problems not only for governments, but also created difficulties within the insurgent organizations like al-Qaeda, which is trying to establish some control over these groups. As an example of one of these dissident groups, we can mention the Islamic State that separated and changed into a more aggressive form of global Islamist insurgency.

His mission now is to settle in the vicinity of Iraq and Syria and to incite a Global Jihad, in an attempt to bring back the Islamic Caliphate of the past. The evolution of war has gone through several phases and, currently, several analysts to call it the Fourth Generation Warfare, in response to these more complex insurgencies. Understanding these changes will be fundamental to counterinsurgency actions, so as to be able to evolve and develop effective strategies that will help to face insurgencies and maintain stability around the world.

Keywords: al-Qaeda; Asymmetric Warfare; counterinsurgency; Fourth Generation War (4GW); Islamic Insurgency Global (IIG); Jihad Global; counterinsurgency (COIN).

INTRODUÇÃO

A guerra sempre possuiu algum tipo de movimento assimétrico, no qual os regimes tiveram um alto grau de dificuldade na tentativa de debelar as revoltas locais.² As insurgências têm sido uma ameaça constante desde o momento que a humanidade começou se organizar em sociedade. Observando-se a história, desde antes das guerras romanas, de alguma forma a insurgência sempre existiu e foi empregada por aqueles que tinham desvantagens significativas para contestar ou derrubar quem se encontrava no poder.

A insurgência é definida por muitos estrategistas como uma estratégia adotada por grupos mais fracos que não conseguem alcançar seus objetivos políticos, seja por meio de meios convencionais ou pela apreensão rápida do poder. Geralmente, caracteriza-se por uma guerra prolongada, assimétrica e psicológica e realizada em terrenos complexos tal como as selvas, as montanhas e as áreas urbanas, a fim de dificultar a retaliação do governo e, eventualmente, alterar o equilíbrio do poder a seu favor.

Uma das características comuns dos insurgentes é que eles evitam o combate direto, por possuírem um poder de combate menor, assim, concentrando-se em aspectos psicológicos e políticos, em que podem operar em condições de igualdade.

2 O artigo de Andrew Mack JR "Why big nations loose small wars: the politics of asymmetric conflict" em *World Politics*, conceitua "assimétrico", simplesmente, como uma disparidade significativa de poder entre atores opostos em um conflito.

A preocupação predominante para aqueles que desejam estudar a melhor forma de combater uma insurgência é como conseguir a vitória ou o sucesso sobre uma insurgência. Vitória e sucesso são usados separadamente nesse contexto; a vitória para reivindicar e destruir completamente o adversário e se tornaria uma meta inatingível, devido aos recursos e tempo que levaria. O sucesso é a meta ideal e seria derrotar o adversário até o ponto em que ele pudesse, sendo muitas vezes ineficaz o seu resultado. A estratégia COIN é mais apta a apontar para o sucesso, mesmo que também para ela sejam necessários recursos e tempo intensivo. Corroborar essa colocação, o fato de que até o momento não houve um estado que proclamasse ter obtido uma vitória clara e definitiva sobre essa ameaça assimétrica, até porque ela está em constante evolução.

Tudo isso nos leva a acreditar que a contrainsurgência está obtendo êxito. O sucesso dela está na sua capacidade de usar os recursos disponíveis de diferentes modos e, em seguida, identificar o centro de gravidade para explorá-lo.

Os recursos necessários para combater esse sucesso são a capacidade de alavancar a diplomacia, as operações de informação, a influência econômica e a pressão militar, tudo em um esforço concentrado e coordenado.³

Por exemplo, no Oriente Médio, uma crescente preocupação foi levantada em relação às insurgências islâmicas; todavia, o Estado pode usar a ideologia islâmica de forma extremista e, em seguida, pode promover interpretações tolerantes do Islã e defender os valores ocidentais por meio de esforços informativos e diplomáticos. Essas são formas de combater a insurgência.

Como se poderia identificar e tomar medidas contra uma força de combate do inimigo que não pode ser claramente identificada, podendo facilmente voltar à vida cotidiana depois de um ataque? Como se pode fazer o povo confiar no Estado quando existe uma contrainsurgência? Qual é a melhor maneira de se criar oportunidades para o “youth bulge”, no qual não se tem a quem recorrer exceto a atração de uma insurreição?⁴ Como pode ser prevenido o financiamento para as insurgências por

3 American Service Forças Informação, 8 set 2004.

4 **Youth Bulge:** definido pelo sociólogo G. Heinsohn (2003) argumenta que um excesso de população, especialmente jovem adulta masculina previsivelmente leva a agitação social, guerra e terrorismo, como o “terceiro e quarto filhos” que não acham posições de prestígio em suas sociedades, racionalizando o seu ímpeto de competir pela religião ou ideologia política.

outros Estados? Essas são apenas algumas das questões que têm sido e continuarão a ser assustadoras tarefas na luta contra a insurgência.

A insurgência de hoje evoluiu de maneira que já não é possível combatê-la somente dentro das suas fronteiras territoriais ou tem limitações sobre quais métodos empregar a fim de promover sua causa. O resultado dessa evolução gradual é o que agora pode ser considerado uma insurgência islâmica Global (IIG), que acredita que a Jihad global (JG) é a única maneira de promover sua causa.

A EVOLUÇÃO DAS INSURGÊNCIAS

Originalmente identificada como guerrilha no início do século XIX, essa forma de insurgência foi usada por militares marginalizados da população local e, também, de outros Estados opostos para interromper a ocupação estrangeira de uma força com recursos superiores. O potencial desse tipo de guerra irregular era desconhecido na época e, eventualmente, se transformaria em uma ideologia revolucionária. A possibilidade de influenciar radicalmente a estrutura de um Estado por força subversiva seria inestimável para grupos dissidentes mais fracos e de minorias. A capacidade de conduzir operações subversivas, com táticas de “hit-and-run” por forças irregulares, provou ser um grande sucesso. Um exemplo desses movimentos foi utilizado durante a Guerra Peninsular, no qual combatentes espanhóis atrasaram o avanço dos franceses.⁵ Essas operações bem-sucedidas realizadas por guerrilheiros espanhóis incluíram numerosas emboscadas e ataques rápidos às linhas de comunicação francesas.

Uma das vantagens da insurgência espanhola era o apoio financeiro que receberam secretamente dos britânicos. Esse tipo de envolvimento estrangeiro, que continuará a ser visto ao longo da história e na atualidade, serve como fator de força e atrapalha o progresso das operações de contrainsurgência (COIN) que estão ocorrendo. A prova disso foi o nível de sucesso que a resistência espanhola obteve contra Napoleão durante o período.

Esse sucesso incentivou os ingleses a continuar apoiando os guerrilheiros espanhóis, pois lhes custaria muito menos do que equipar soldados britânicos para enfrentar os franceses numa guerra

5 Martin, Miguel Angel, *A Guerilla 1808-1814; O pesadelo espanhol de Napoleão*, Andrea Press, 2010.

convencional.⁶ Isso também é algo que deve ser levado em consideração. Os Estados externos podem, e provavelmente utilizarão desse artifício, atacar forças de ocupação que não aprovam ou que estão operando em uma área específica. As insurgências, muitas vezes, atuam como um instrumento de guerra utilizado por países que consideram o conflito direto muito perigoso ou indesejável.⁷ O fim da descolonização europeia e o colapso da União Soviética também removeram o impulso motivacional para atores estatais se envolverem em conflitos de alta intensidade entre o final dos anos 1940 e os anos 1990.⁸ Outro fator a ser considerado é que a ajuda externa pode causar uma poderosa mudança no status entre as forças rebeldes e governamentais, resultando em que o governo local seja desacreditado e potencialmente indeciso.

Conforme a evolução desse tipo de conflito, o termo ‘insurgência’ também conhecido como “Insurgência Clássica,” passou a ser utilizado para identificar as estratégias que estão sendo introduzidas pelos guerrilheiros revolucionários modernos, com objetivos mais específicos. Um artigo de 1997 escrito no “The Economist” afirmando que a proliferação de organizações insurgentes até o momento sugere que a insurgência ainda é amplamente percebida como um meio eficaz de alcançar o poder político e de influenciar ou chamar a atenção da comunidade internacional ou nacional. Essa transição entre a guerrilha e a insurgência foi caracterizada como a intenção de alcançar uma mudança política, pela mobilização de uma base política maior por meio de uma estratégia de coerção e subversão.

O século XX assistiu várias revoltas, sendo uma das insurgências mais marcantes desse século a que ocorreu no Vietnã. Vo Nguyen Giap, general no Exército Popular do Vietnã (PAVN), comandou o movimento insurgente e também uma rebelião com táticas similares utilizadas contra os franceses na década de 1950. Na década de 1960, o general Giap faria um esforço para tentar unir o Norte e o Vietnã do Sul, infiltrando no Vietnã do Sul suas forças de guerrilha iniciando um movimento que seria sua maior força de insurgência contra o governo sul vietnamita.

A estratégia global de Giap foi empreender uma “guerra total”, envolvendo fatores políticos, militares, ideológicos e psicológicos. Por

6 Gates, David, a úlcera Espanhol: Uma História da Guerra Peninsular (Pimlico, 2002), 33-34.

7 Van Der Spuy, C, “As lições aprendidas com as insurgências africanas: implicações para a inteligência do exército Sul Africano,” Formação SA Inteligência do Exército, ago. 2012.

8 “O futuro da guerra,” The Economist. 8 Mar 1997, p. 15.

meio desta infiltração, foi capaz de interromper a administração política e desacreditar o governo sul-vietnamita. O modelo maoísta de insurgência seria verdadeiro nesse exemplo em que insurgências acabarão por suceder e serem capazes de organizar uma infraestrutura de apoio político de massa, suficiente para sustentar um conflito prolongado.⁹

Com o prolongamento do conflito, como o modelo maoísta prescrevia, Giap criou um exército de certa forma convencional, que foi capaz de realizar operações militares moderadas. A criação do PAVN pelos norte-vietnamitas era vista como a essência fundamental do sucesso dos insurgentes durante a Guerra do Vietnã nos anos 1970. Essa tentativa de provocar uma revolta geral contra o governo do Vietnã do Sul, transformou-se em uma vitória política importante porque convenceu os políticos norte-americanos e a opinião pública que o engajamento americano no Vietnã do Sul, necessitaria ser ainda maior. Os EUA teriam que se comprometer com mais forças e dinheiro, o que o que foi de encontro a opinião pública norte-americana. O General Giap diria mais tarde que a Ofensiva do Tet não era uma «estratégia puramente militar», mas sim parte de uma «estratégia geral, uma abordagem integrada, ao mesmo tempo militar, política e diplomática”.¹⁰ Até esse momento, as insurgências só faziam ações do terrorismo apenas no nível tático, raramente a nível estratégico. O século seguinte veria grandes mudanças nas táticas usadas pelos grupos insurgentes nos níveis tático e estratégico.

O início do século XXI ocorreram episódios que demonstraram que as insurgências eram capazes de infringirem grandes perdas em um dia, o que mudou a percepção dos estrategistas a respeito das insurgências e das suas capacidades. As tragédias dos ataques terroristas em 11 de setembro de 2001, contra as torres gêmeas, resultaram em 2.977 mortes e outras ainda incontáveis em consequência desse episódio nos próximos anos, representando uma das maiores tragédias na história dos EUA. Isso marcou os movimentos insurgentes, pois, o uso do terrorismo agora se tornou uma capacidade mais facilmente utilizada por eles. Outra mudança que cresceu com a globalização, foi que as insurgências começaram a ser compostas de uma mistura de grupos étnicos (principalmente árabes) e religiosos (principalmente islâmicos) que estavam crescendo. Assim, esse movimento insurgente islâmico globalizado tem sido capaz de juntar-se à

9 Schram, Stuart R. *táticas básicas - Obras Escolhidas de Mao Tse-Tung* (Nova Iorque, 1966), 98-105.

10 “Entrevista com Vo Nguyen Giap.” 1982. WGBH Biblioteca Multimídia e Arquivos.

insurgências similares ao redor do mundo em um esforço para resistir aos invasores estrangeiros ou que não são fiéis do Islã, lutando por sua crença em suas terras nativas ou em terras distantes.

Isso evidencia que os atores não-estatais estão agora desafiando, constantemente, os sistemas políticos tradicionais por meio de conflitos interestatais e por conflitos de baixa intensidade, que são extremamente difíceis de combater e controlar.

Deve-se notar que também existem outras insurgências antigas não relacionadas, que ocorrem em todo o mundo, com profundas raízes nas disputas territoriais, étnicas, religiosas e de recursos. O significado que essas insurgências têm é que existe a possibilidade de elas, eventualmente, unirem-se, apesar das diferenças, em um esforço para atingir Estados-Nação que estão se opondo a elas. Essa união de extremistas elevaria os níveis de ameaça em todo o mundo e poderia dificultar ou romper as relações que se desenvolvem entre os estados. O exemplo que será utilizado nesta análise é da insurgência que se formou no Iraque durante a Operação Liberdade Iraquiana 2003. Essa revolta é considerada uma das mais complexas até o presente.

OPERAÇÃO LIBERDADE DO IRAQUE - UMA INSURGÊNCIA

As origens dessa insurgência são discutíveis. Pode-se dizer que sua origem remonta aos fiéis do Islã que se sentiam oprimidos. Em um esforço para fixar uma data para essa insurgência islâmica específica, depois que os EUA invadiram o Iraque e depuseram o ditador Saddam Hussein, especificamente em 16 de maio de 2003. Essa é a data em que Paul Bremer, chefe da Autoridade provisória da Coalizão (CPA), emitiu a CPA Decreto 1, negando empregos para as quatro camadas superiores do Partido Baath de Saddam.¹¹ Essa ação acabou deixando um grande número de profissionais de classe de nível superior e oficiais militares de alta patente sem trabalho. Esses grandes grupos de profissionais insatisfeitos ficaram irados, prontamente disponíveis e dispostos a serem recrutados para a crescente insurgência sunita.¹²

11 Robinson, Linda. *Diga-me como isso termina: Gen. D. Petraeus e a busca de uma saída do Iraque*. NY, 2008.

12 LtGen John F. Kelley, "Forward", de *Al-Anbar Despertar*, Volume 1, *Perspectivas americanas: Marines norte-americanos e contra-insurgência no Iraque, 2004-2009*, ed. Timothy S. McWilliams e Kurtis P. Wheeler. Quantico, VA: Marine Corps University Press, 2009.

Esses profissionais ficaram motivados para se unir em oposição à ocupação do Iraque pelas forças norte-americanas e as Coalition Forces (CF). Nos anos seguintes, isso continuaria a crescer para incluir uma ampla gama de militantes que lutariam por causas sectárias e jihadistas. A insurgência que se desenvolveu após o colapso do país, resultaria em dificuldades significativas para os EUA e CF na missão de recuperar a ordem no Iraque falido pela guerra.

Na tentativa de determinar o ponto de ruptura, pode-se facilmente colocar a responsabilidade sobre as ações de políticos como Paul Bremer, mas várias condições levaram a essa insurgência. Para começar, a população do Iraque já estava vivendo em um mundo de miséria desde o tempo de punhos de ferro de Saddam Hussein durante décadas. O nível de abuso contra os xiitas, a corrupção, a falta de informações e as condições econômicas criaram dissidências ao longo dos anos contra os sunitas, que dominavam o governo. A invasão do Iraque, em 2003, também resultou em um alto nível de danos colaterais a serem sofridos pelos iraquianos, isso também, infelizmente, juntamente com os métodos agressivos e a mão pesada dos EUA e das CFs que tentavam estabelecer a segurança, causou mais insatisfação nos iraquianos que se sentiram perseguidos e reagiram contra os seus “libertadores da opressão”.

Em entrevista feita com um dos generais da 1ª Divisão de Fuzileiros Navais, o tenente-general Kelly, ele se recorda que as CFs não estavam prontas para lutar contra a insurgência, porque pouca ênfase havia sido previamente colocada na COIN. Em sua observação, o general Kelly acreditava, firmemente, que as forças foram treinadas principalmente para operações de combate de alta intensidade. Além disso, uma vez que as operações de combate cessaram, a próxima fase não tinha sido muito bem planejada. Os militares não estavam preparados para conduzir o governo de um país e aqueles que poderiam fazê-lo eram os profissionais que o CPA tinha expulsado de seus postos.

Nos anos seguintes, a crença do que o general Kelly declarou se confirmou. Os iraquianos afirmaram que as suas razões em simpatia aos insurgentes foram motivadas pelas ações da CF no início da guerra. Atos de violência, uso excessivo do poder das armas de fogo e, também, a realização de muitas invasões noturnas levaram ao desaparecimento e à morte muitos iraquianos inocentes. Essas ações viriam a ser um grande triunfo para os insurgentes, pois foram capazes de reforçar a sua retórica e servindo para ajudá-los no recrutamento de mais insurgentes.¹³

13 Ibid.

AS ORIGENS DAS INSURGÊNCIAS BASEADAS NO ISLÃ

A insurgência de hoje é um ideal, uma forma de descontentamento que vem fermentando há muitos anos. Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma recaída em países árabes e muçulmanos que, apesar de terem uma vasta riqueza em petróleo, houve uma deterioração gradual da economia e dos direitos humanos. O mundo árabe e muçulmano iria tornar-se frustrado com os líderes árabes socialistas e procuraram o Islã para restaurar a sua verdadeira glória do passado. O nível de corrupção que permeava as fileiras do governo empurrou a população desses países ao desespero. Clérigos muçulmanos pregavam que essa mudança foi para resgatar a dignidade dos muçulmanos em todo o mundo e, eventualmente, começaram a enfatizar uma nova ideologia.

Esses clérigos muçulmanos fariam várias reivindicações que criaram um ressentimento, principalmente em relação ao Ocidente. Algumas das queixas que os clérigos muçulmanos pregaram e ainda pregam são que o destino dos muçulmanos, a riqueza e o futuro foram roubados pelos interesses dos países ricos do Ocidente. As fronteiras do mundo árabe foram criadas para dividir os muçulmanos árabes. Isso foi feito para apoiar regimes corruptos que estavam trabalhando com o Ocidente e estavam tomando as riquezas do mundo muçulmano; potências ocidentais, deliberadamente, colocaram Israel no Oriente Médio, a fim de servir como um defensor dos interesses ocidentais em terra árabe e muçulmana.¹⁴

Estas alegações ainda alimentam o fervor dos muçulmanos e radicalizam a ideologia jihadista, inspirando os muçulmanos ao redor do mundo a assumir todos os meios necessários para ajudar o IIG. Os ensinamentos do Islã apontam que a jihad é considerada uma responsabilidade para cada muçulmano, dentro de suas capacidades, de modo a difundir o Islã em todo o mundo, e que supostamente deve durar até o dia em que o último ser humano não-muçulmano reconheça o islamismo como a verdadeira fé.¹⁵

O problema ocorreu quando os muçulmanos radicais interpretaram que a jihad deve ser uma luta violenta. O JG do século XXI que está sendo

14 “Ética, Política e Não-Estado da guerra,” *Antropologia Hoje*, Volume 23, No. 3, Jun 2007.

15 “Novos Paradigmas para o conflito do século 21” no *Combate à Mentalidade Terrorista*, Departamento de Estado revista eletrônica. Mai 2007.

realizado hoje é contra todos os não-muçulmanos do mundo, com ênfase especial contra os cristãos, os judeus e as democracias ocidentais.

DEFININDO O ISLÃ RADICAL DE HOJE

A capacidade de compreender a ameaça da insurgência hoje é extremamente difícil e complexa. Analistas, estrategistas militares e civis têm tido grande dificuldade em fazê-lo. A ameaça identificada é o Islã militante ou o islamismo, que pode ser percebido como uma filosofia que é intolerante e extremista, e que procura alterar a ordem mundial.¹⁶ Esse islamismo foi desenvolvido a partir de vários movimentos teológicos. Alguns movimentos, como os desenvolvidos pela liderança da República Islâmica do Irã e seus adeptos, como o Hezbollah libanês, surgiram de uma interpretação radical do Shia-Islam (Shi'ism).¹⁷ Outros grupos islâmicos têm suas raízes oriundas de interpretações wahabitas radicais do islamismo sunita. Suas origens podem variar, mas a mesma missão motiva a todos da mesma forma: o Islã político prega a intolerância e defende uma ordem contrária à democracia secular ocidental, à liberdade individual, à tolerância religiosa e aos direitos humanos.¹⁸

Sob esses ensinamentos, os islâmicos têm buscado reimplementar a sua interpretação da lei islâmica histórica, também mais conhecida como Sharia. Esse impulso para a lei mais moderna da Sharia levantou muitas questões para os muçulmanos, à medida que tornou-se muito rígida e violenta quando aplicada. A instituição da Sharia no passado foi considerada fundamentalmente enraizada na população e, basicamente, muito ética. No passado, servia para manter a harmonia social, baseada no amor e confiança, dentro e entre as comunidades e para Deus.

O objetivo da Sharia é trazer a coesão comunitária por meio de Qadis (juízes) da área que podem mediar disputas. Os castigos que já se tornaram sinônimo de IIG eram raramente realizados. Depois que as forças estrangeiras vieram para a região e colonizaram a área, a Sharia deixou de ser estudada e praticada como foi durante muitos séculos. Os códigos jurídicos europeus seriam implementados, porém deixando

16 O Relatório de 9/11 da Comissão (Nova Iorque: WW Norton Co., 2004), p. 362.

17 Shi'i Islam é baseada no Alcorão e a mensagem do profeta islâmico Maomé atestada em hadith registrado pelos Shia, e alguns livros considerados sagrados para Shia (Nahj al-Balagha).

18 Lewis, Bernard. "O Islã e Democracia Liberal," *The Atlantic Monthly*, fev 1993, p. 3.

vestígios da Sharia praticados em segredo. Interpretações do Alcorão de hoje enfatizam a implementação da Sharia; unidade política pan-islâmica e da remoção seletiva de não-muçulmanos, especialmente os ocidentais, influências militares, econômicas, políticas, sociais ou culturais do mundo muçulmano que eles acreditam serem incompatíveis com o Islã.¹⁹

Como o Islã se espalha por toda as regiões do mundo, a lei Sharia está sendo gradualmente implementada. Além de IIG, alguns estados modernos, como a Arábia Saudita, Irã e o Brunei também tentaram implementá-la. O problema nisso é que a lei islâmica contradiz aqueles que tentam implementá-la hoje. Essa contradição acontece quando os ensinamentos do Islã são violados e seguidos apenas quando convenientes. Compreender as queixas da população com a má interpretação da Sharia será importante para a estratégia COIN. O método com que os insurgentes estão entrelaçando a violência com suas crenças será um dos pontos fracos que as insurgências têm, e que pode ser aproveitado.

A INSURGÊNCIA E O TERRORISMO

A capacidade de determinar a diferença entre a insurgência e o terrorismo tornou-se cada vez mais difícil hoje em dia. Grupos tais como AQ, IS e vários outros têm uma maneira de operar que é difícil de se classificar. A pergunta que surge da tentativa de definir tanto a insurreição como o terrorismo é exatamente a diferença entre a violência que ambos cometem. Na tentativa de diferenciar os dois, tem-se que compreender que a insurgência é um movimento que tem motivações políticas, com um objetivo específico. Depois, há o terrorismo e a guerrilha, que não são movimentos, mas métodos que estão disponíveis para perseguir os objetivos de um movimento político.²⁰

O Departamento de Defesa dos EUA (DoD) define insurgência “como um movimento organizado que visa a derrubada de um governo constituído, por meio do uso de subversão e conflito armado.”²¹ Ao analisar uma insurgência pode ser visto que não há nada inerente à insurgência ou à guerrilha que requeira terror. O objetivo específico de uma insurgência

19 Eikmeier, Dale C, “Outbism: uma ideologia de islão-fascismo” Parâmetros, da Primavera de 2007, p. 85-98.

20 “Hackers alertam cadeias de rua”. BBC News. 25 abr. 2008. “Essa é a beleza da guerra assimétrica. Você não precisa de um monte de dinheiro, ou um exército de pessoas.”

21 Departamento de Defesa, Dicionário de Termos Militares e Associados, 207.

é desafiar o governo existente para o controle de todo ou parte de seu território ou forçar concessões políticas na partilha de poder político. As insurgências também exigem uma boa parte de apoio da população. Outro fator importante é o apoio externo de outros países ou ligações políticas. Esses fatores combinados podem, potencialmente, trazer legitimidade aos movimentos como a IS, que está atualmente tentando e, já declararam ter estabelecido, um califado na Síria e no Iraque.

Comparando o desenvolvimento do conflito nos movimentos insurgentes e terroristas, constata-se que as organizações terroristas almejam também serem revolucionárias e estão reunidas neste conjunto de critérios, o que torna difícil tentar diferenciá-las. A definição de terrorismo do DoD observa o tipo de violência ilegal empregada para objetivos específicos, tais como a política, a religiosa ou a ideologia. Essa definição não consegue resolver a questão sobre o Estado patrocinando o terrorismo, porque só aborda a violência ilegal e, portanto, obscurece tentativas de definir determinadas ações como crimes de guerra, ou crimes contra a humanidade no âmbito da Convenção de Genebra.

A diferença do terrorismo para uma insurgência é que os terroristas têm pessoal (“combatentes da liberdade”, “soldados”, “ativistas”) que cometem atos de terrorismo e, enquanto o tempo passa, esses grupos de terroristas, eventualmente, têm divergências sobre suas ações com os grupos insurgentes que originalmente estavam trabalhando com eles.²²

Essas discordâncias trazem como consequência que os terroristas estão começando a desenvolver suas próprias agendas políticas, além de fragmentarem-se longe das insurgências de seus grupos de origem. Esses grupos fragmentados, por sua vez, transformam-se em insurgências mais agressivas e violentas. A capacidade de distinguir os dois e ver que agora existe um movimento usando certos métodos como o terrorismo vai ajudar na identificação e desenvolvimento de uma contrainsurgência eficaz.

O CATALISADOR

A ameaça de insurgências e terrorismo existe há muito tempo. Muitos países têm lidado com essas ameaças por meio da utilização de estratégias ineficazes de COIN. Os grupos insurgentes têm sido capazes de capitalizar sobre condições sociais e políticas que pioram a cada dia,

22 Thalif, Deen. “Política: os Estados-Membros da ONU luta para definir o terrorismo” Inter Press Service, 25 jul 2005.

as quais o governo não consegue remediar. Essas circunstâncias foram se desenvolvendo lentamente, em razão de governos corruptos, com as economias se deteriorando e com o aumento de jovens desempregados.

O Oriente Médio sempre foi uma região volátil em que nada parecia ser capaz de coexistir. Enquanto as tensões aumentaram ao longo dos anos, em 18 de dezembro de 2010, o Oriente Médio se incendiou e o mundo seria posto em alerta máximo.

O incidente que ocorreu no dia anterior, quando um vendedor de rua da Tunísia, Mohamed Bouazizi, imolou-se para protestar contra o que ele acreditava ser um tratamento injusto por funcionários locais corruptos.²³ A morte de Bouazizi passaria a ser conhecida como o catalisador para a Revolução da Tunísia, o que acabou alimentando o fogo para a “Primavera Árabe”, em que muitos confrontos violentos começaram entre forças de segurança e manifestantes.

A “Primavera Árabe” foi um período perfeito, em que os insurgentes conseguiram impor suas agendas e desacreditar os governos, incitando a população. Os resultados dessa revolta violenta foram cinco governos derrubados (duas vezes no Egito, Tunísia, Líbia e Iêmen), uma guerra civil na Síria, muitos protestos em vários países da região e um número estimado de 160.000 mortes (80% principalmente sendo na Síria).²⁴ A “Primavera Árabe” levou a uma onda de ataques em toda a região com países como a Síria e o Iraque incorrendo em pesadas perdas que foram predominantemente lideradas por insurgentes da AQ.

A ONDA DE ATAQUES

Essa insurgência progressiva agora atua em uma guerra assimétrica por meio de uma agenda com uma ideologia radicalizada e necessidades políticas e econômicas. O uso do terrorismo tem se misturado com insurgentes, criando uma IIG ainda mais perigosa e que é mais propensa a usar táticas extremadas na tentativa de alcançar seus objetivos. O resultado das ações de IIG tem provocado incontáveis vítimas de ataques violentos indiscriminados. O Oriente Médio tem sofrido com maiores índices de violência com ‘bolsões de violência’ passando como uma praga por partes da África e do Sul da Ásia. Estima-se que subiu mais de 150%

23 Noueihed, Lin. “Martírio do Mascate lançado revolução da Tunísia”. Reuters UK. 9 fev 2011.

24 “Na Síria o número de mortos de guerra atinge 160.000”, Associated Press. 19 mai 2014.

o número de ataques de grupos IIG desde 2009. Esses números podem ser atribuídos, sobretudo, aos ataques suicidas no Iraque e à guerra civil que está ocorrendo hoje na Síria. De acordo com um estudo feito por Jane's Terrorism & Insurgency Center (JTIC), houve um total mundial de 7.217 ataques em 2009 e em 2013 o número mais do que duplicou para 18.524.

O aumento dramático dos ataques resultou em perdas surpreendentes, tanto para os militantes, quanto para não-militantes. Informações de fontes abertas, que foram coletadas pelo JTIC relataram uma contagem total de mortos de 13.872 militantes e de 10.562 não-militantes em 2012. Em 2013 esse número seria quase o dobro, com uma contagem de mortos de 21.490 e 17.554, respectivamente. Esse aumento dramático de ataques e feridos é considerado um dos maiores em muitos anos.

O aumento dos ataques, também, pode ser atribuído ao grande fluxo de combatentes nativos e estrangeiros que foram motivados pelo sucesso dos grupos insurgentes. Há relatos de combatentes estrangeiros ocidentais que viajam para o Oriente Médio para se juntar as insurgências como a AQ e ultimamente ao IS. As insurgências também têm sido capazes de realizar campanhas para recrutar mais pessoas para suas organizações pelos meios eletrônicos. Recentemente, em uma fita de áudio postada pelo líder do IS, Abu Omar al Baghdadi, este descreveu o Afeganistão como sendo uma "escola para o terrorismo" e o Iraque como sendo a "universidade do terrorismo."

Aqueles que desejarem se tornar insurgentes no futuro e quiserem aprender as técnicas, táticas e procedimentos (TTP) que estão sendo usados na atualidade podem aprender essas TTP nesses lugares, consolidando tais competências e utilizando-as em seus países de origem ou em outras partes do mundo. Para muitos combatentes estrangeiros, viajar para áreas como o Iraque ou a Síria para se juntar a uma insurgência é uma forma de adquirir experiência em combate, pois essa é a região onde o combate tem sido mais difícil e a habilidade de sobreviver lhes dá uma sensação de invencibilidade e vontade de continuar lutando.

A pergunta que vem à mente é como estes aumentos dramáticos de violência acontecem e como o povo reage a isso? A população em muitos países, especialmente no Iraque, foi aterrorizada por meio do uso indiscriminado da força que as insurgências, como a IS, têm usado largamente. Esse é um dos pontos fracos que precisam ser explorados no desenvolvimento de uma contrainsurgência eficaz. Como é que se combate a mídia eletrônica que recruta combatentes de várias partes do mundo?

O ESTADO ISLÂMICO

A principal ameaça atual de um grupo insurgente que o mundo enfrenta é o IS, anteriormente conhecido como o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) ou o Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS). Esse grupo é uma grande ameaça, pois é um componente jihadista insurgente que tem sido capaz de tornar-se em estado não reconhecido. No dia 28 de junho de 2014, o IS auto nomeou-se como o califado sobre todos os muçulmanos. Esse grupo extremista segue a ideologia radical da AQ e adere aos princípios jihadistas globais.²⁵ Esse grupo insurgente continua a disseminar seus propósitos que cada vez se tornam mais evidentes e deixam bem claro que pretende estabelecer um Estado islâmico puro e deseja eliminar todas as fronteiras modernas entre os países islâmicos do Oriente Médio.²⁶

As origens do IS são de AQI, quando ainda era um grupo subordinado ao AQ. Em 2013, o IS, anteriormente conhecido como o ISIS, tornou-se muito ativo como o principal grupo rebelde combatendo as forças do governo da Síria e do Iraque. Durante esse período, IS começou a ganhar força a partir de discordâncias contínuas com outros grupos insurgentes, como o Jabhat al-Nusra (de JN), na Síria. Durante esse ruptura entre os grupos, estima-se que cerca de 65% dos membros da JN declarou lealdade à IS. Em um artigo do Instituto Washington para a Política do Oriente Próximo, Aaron Zelin explica que a ruptura entre grupos insurgentes aconteceu porque o IS imaginou que a liderança da AQ havia se desviado da ideologia de Bin Laden. O líder do IS publicou uma declaração em abril de 2014 informando o seguinte:

Os líderes de AQ desviaram-se do caminho certo ... AQ deixou de ser a base do jihad; e, sim, a sua liderança tornou-se um machado apoiando a destruição do Estado Islâmico e a chegada do califado... AQ amolece em sua posição ao custo do Islã e da Irmandade Muçulmana.

Abu Bakr al Baghdadi, proclamado califa do IS

25 Holmes, Oliver. "A Al Qaeda quebra sua ligação com o grupo militante sírio ISIL." Reuters. 3 feb 2014.

26 Tran, Mark. "ISIS anuncia califado islâmico na área abrangendo Iraque e Síria." The Guardian. 30 jun 2014.

A estratégia do IS, é diferente da AQ. Ela pretende obter o controle territorial e o controle da população, por meio de uma estrita aplicação da lei islâmica. O IS também é muito defensivo e não permite qualquer oposição dentro das áreas que controlam. Isso difere da AQ, considerada mais tolerante e com uma abordagem mais gradual em tomar o controle. Aos olhos da AQ, o IS quebrou o juramento religioso com que havia se comprometido o seu líder.

O método que o “Estado islâmico” está empregando tem sido classificado como extremamente violento, mesmo para os padrões da AQ que já haviam sido descritos, essa organização anteriormente como violenta.²⁷ O IS também está implementando de forma agressiva a lei da Sharia em áreas que tem tomado o controle. A população vive em constante medo e apoia os insurgentes, a fim de não ter a lei da Sharia administrada por violações do qual são acusadas. Atualmente a Síria e o Iraque têm observado o IS implacavelmente aplicar a lei islâmica em cidades sob seu controle.

A capacidade que o IS tem hoje é extensa, com recursos financeiros gerados a partir do crime organizado dentro das áreas de que eles controlam, fundos da diáspora, patrocinadores desconhecidos de países do Golfo e de bancos que puderam se apropriar, como em Mosul, no qual cerca de 400 milhões dólares foram roubados, e também pela extensa quantidade de simpatizantes dispostos a aderir à sua causa ao redor do mundo. O alto nível de capacidade do IS também tem sido comprovado com os ataques altamente coordenados e do maior movimento dentro do Iraque, em que tomou o controle da cidade de Mosul e das principais áreas das cinco províncias localizadas ao norte e oeste de Bagdá .

Seu líder, Al Baghdadi, reivindicou o título de califa, depois de proclamar um califado no Oriente Médio, e emitiu uma chamada à jihad para todos os muçulmanos ao redor do mundo. Atualmente, o IS é composto por 16 distritos administrativos, 7 dos quais que no Iraque e 9 na Síria. Foi relatado que também ele está operando no Líbano na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. Atualmente, a partir de julho de 2014, estima-se que o IS tenha mais de 8000 combatentes e crescendo em números. O IS também assumiu o controle de vários campos de petróleo, uma barragem que é a maior produtora de energia elétrica no Iraque, localizada em Mosul, grandes quantidades de armas de uso militar e também algum

27

Birke, Sarah. “Como Al Qaeda mudou a guerra da Síria” New York, 27 dez 2013.

composto de urânio, que embora não enriquecido, poderia ser usado para criar algum tipo de bomba “suja.” As ações contínuas do IS têm mostrado que é a prova de que eles são uma ameaça formidável e capaz de realizar muito mais do que o anteriormente esperado.

A GUERRA DE QUARTA GERAÇÃO

Hoje os Estados-nação têm começado a definir o tipo de guerra que estão enfrentando como a forma mais evoluída de conflito, que emprega todas as redes disponíveis, em especial a econômica, a militar, a político e a social.

O primeiro, o supremo ato de maior alcance que o estadista e comandante tem que fazer é estabelecer. . . o tipo de guerra em que estão embarcando; nos confundindo-a, nem tentando transformá-la em algo que é estranho para sua natureza.

Carl von Clausewitz, *On War*

Esse tipo de conflito é teorizado como a 4GW, originalmente identificado por William Lind e um conjunto de analistas norte-americanos em 1989.²⁸ Sua teoria postula que a evolução da guerra tornou-se mais descentralizada, com técnicas, táticas e procedimentos (TTP) e tecnologia que permitem que funcione de forma mais eficaz no mundo de hoje. Isso tem-se provado extremamente difícil para os EUA e muitos outros países que anteriormente combatiam guerras de desgaste, confrontando uma grande força de combate contra a outra.

De acordo com a teoria da 4GW, a guerra passou por três gerações anteriores:

— As de Primeira Geração (1GW) que se refere às batalhas enfrentadas com as forças de massa, usando táticas de linha e coluna com soldados uniformizados regulados pelo Estado.

— As de Segunda Geração (2GW) eram as táticas usadas após a invenção do mosquete, e continuando com o desenvolvimento da metralhadora e do fogo indireto.

— As de Terceira Geração (3GW) focada em utilizar a velocidade e a surpresa para ignorar linhas do inimigo e atacar suas forças por trás.

28 William, LS, Nightengale, K., Schmitt, J., Sutton, JW, e Wilson, GI, “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation,” *Marine Corps Gazette*, out. 1989, p. 22-26.

Foi o fim da guerra linear em um nível tático, com unidades em busca não apenas para encontrar-se cara a cara, mas para manobrar melhor do que os outros para obter maior vantagem.²⁹

— O conceito da 4GW apresentado por Lind caracterizou o retorno às formas descentralizadas de guerra, em razão dos Estados-nação terem perdido o seu quase “monopólio” sobre as forças de combate.

Esta nova forma de guerrear tem atores não-estatais opondo-se aos Estados-nação. Esses atores não-estatais têm existido por séculos (rebeldes, guerrilheiros, terroristas, combatentes pela liberdade), mas a diferença é que agora eles já não estão lutando dentro de um único país e, portanto, representam uma maior ameaça.

Enquanto as insurgências se tornam mais poderosas e perigosas, os insurgentes agora representam maiores ameaças à estabilidade mundial. Uma ameaça que não era observada até recentemente, como por exemplo o grupo insurgente do IS, com um nível de sofisticação na organização e na forma de como tornaram a tecnologia proficiente. Esse nível de proficiência é o que lhes permite planejar e conduzir operações globalizadas, tornando-os difíceis de seguir e combater.³⁰

Grupos insurgentes, também, têm demonstrado uma boa capacidade financeira para adquirir uma variedade de armas para realizar suas operações. Os tipos de armas que podem, potencialmente, ser adquiridas variam de pequeno porte a armas nucleares, biológicas e químicas (NBQ). Até agora, se uma insurgência adquiriu uma capacidade NBQ. Contudo, eles recentemente foram capazes de adquirir um grande número de armamentos convencionais no Iraque.

A fraqueza dos insurgentes nessa situação é que eles provavelmente não têm a capacidade de poder utilizar esses tipos de armamentos, em razão dos conhecimentos e do apoio necessários para mantê-las funcionando. Está claro que eles estão usando seus novos recursos não só para lutar contra os governos locais, como foi o caso com as insurgências tradicionais, mas também para atacar os Estados-nações distantes. Agora estamos observando que as forças de combate não compõem mais o esforço principal nos conflitos; elas são agora complemento dos outros meios para se lutar em 4GW.

29 Lind, William S. “Compreender Guerra de Quarta Geração”. www.antiwar.com; 29 mar 2009.

30 Barnett, T. *The Pentagon’s New Map*, Putnam’s Sons, NY, 2004.165.

COMBATENDO AS INSURGÊNCIAS

Em junho de 2004, o Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, questionou a estratégia usada pelo EUA para combater os insurgentes e a guerra contra o terrorismo:

É muito claro para mim que não temos uma abordagem coerente para isso [guerra contra o terrorismo]... terrorismo é simplesmente uma técnica que está sendo usada por extremistas. O terrorismo não é o problema em si; é uma arma que está sendo usada.³¹

Até recentemente o método como as diversas nações formavam e mantinham as suas forças armadas organizadas era para o combate em guerras de grande escala contra outras forças opostas similares. A mentalidade das forças armadas tem sido a de operar em um método linear e tentar realizar uma guerra de atrito, destruindo, tanto quanto possível, o inimigo por maior quantidade de tropas e capacidade militar. Os militares têm uma mentalidade conjunta com as doutrinas de liderança rígidas, como Comando e Controle (C2), e TTPs específicas que provaram ser insuficientes na luta contra os insurgentes.

Forças armadas superiores não foram capazes de combater modos irregulares em conflitos de baixa intensidade em que o assédio, emboscadas, sabotagens e ataques de surpresa provaram-se “superiores” contra as forças mais bem equipadas e tecnologicamente mais avançadas. A tática de prolongar os conflitos e causar o maior número de perdas humanas possível para o lado oposto é, provavelmente, a melhor tática que os insurgentes têm sido capazes de utilizar. Os insurgentes sabem que esta é uma tática eficaz para erodir o apoio popular para o lado adverso, devido aos altos custos envolvidos, sejam eles monetários ou em vidas humanas.

É importante perceber que os insurgentes têm evoluído e como eles evoluem, a estratégia COIN também precisa se adaptar e se tornar mais eficaz. O manual do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos Americanos em insurgências e contrainsurgências descreve o seguinte:

A vitória na COIN pode não ser tão clara como vencedora em um conflito convencional. Sucesso na COIN depende do desenvolvimento de uma capacidade da nação anfitriã para conter, reduzir e derrotar a insurgência sem a necessidade de envolvimento direto dos EUA. Alcançar

31 Rumsfeld, Donald, o secretário de Defesa, “Observações do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos”, (Cingapura, 5 de junho de 2004).

o sucesso pode depender menos de derrotar a insurgência e mais na capacidade de legitimar as instituições do país anfitrião para a população.³²

Os oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA foram os inovadores na guerra de manobra e passaram por diversas gerações de guerra. Na 4GW de hoje, o Corpo de Fuzileiros Navais está trabalhando em termos de sucessos e não de vitórias.

COMBATENDO A INSURGÊNCIA, UMA ABORDAGEM DOS FUZILEIROS NAVAIS DOS EUA

Um dos sucessos que foram vistos na COIN ocorreu em 2004, quando a 1ª Divisão de Fuzileiros Navais voltou para o Iraque. Durante esse período, um dos generais mais influentes dos fuzileiros navais, Major General James Mattis, era o comandante da divisão. A maneira de agir que estava sendo vislumbrada pelo general era oferecer à população uma alternativa viável para o domínio implacável da AQI.

A AQI estava matando os líderes tribais e brutalmente estabelecendo sua interpretação da lei da Sharia, e forçando os casamentos de meninas, desafiando as tradições tribais.³³ A divisão entrou em combate e reivindicou a vitória sobre as forças adversárias de combate do Iraque. Enquanto as forças de combate foram quase dizimadas, um vácuo em que não havia nenhum aparato de segurança local para manter a nação unida foi criado. A situação que surgiu após o assalto iria começar a deteriorar-se e, como já afirmado pelo general Kelly, “As CFs não estavam preparadas.»

A visão que o general Mattis tinha não era inovadora; era apenas uma abordagem que não estava sendo praticada na época. O general sentiu que o terreno chave essencial para o sucesso em COIN era a população. O estado maior da 1ª Divisão de Fuzileiros Navais realizou uma avaliação da demografia na província de Anbar. A avaliação conseguiu identificar três grupos principais: as tribos; antigos elementos do regime; e os combatentes estrangeiros.³⁴ Após a identificação dos grupos, o general foi capaz de observar as diferenças entre eles que poderiam ser exploradas quando se aproximaram os grupos.

32 Manual de Campo 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5 “, insurgências e combatendo insurgências” (Washington DC maio 2014) p. 1-8.

33 Robinson, Diga-me como isso termina: General David Petraeus e a busca de uma saída do Iraque, 271-272.

34 LtGen Kelley, “Forward”, Vol. 1, American Perspectives: USMC/COIN in Iraq, 2004-09,(University Press, 2009).

Sua abordagem enfatizou o engajamento proativo de sheiks, tratamento respeitoso da população, e os esforços contínuos para restabelecer serviços essenciais e também a infra-estrutura.³⁵ Essa abordagem ajudou a liderança sunita, enquanto eles lutavam para estabelecer-se no novo Iraque. Serviu também para ajudá-los a perceber que a AQI não estava trabalhando no melhor interesse do povo e que as CFs realmente queriam ajudar a população no processo de reconstrução. Não é necessário dizer, mas a situação de segurança mudou rapidamente, e foi estabelecido um nível de confiança que não existia anteriormente.

CAMINHO À FRENTE

O IIG estará aqui no futuro e continuará a evoluir e crescer pelo mundo. Tal como já foi evidenciado pelas ações do IS, eles chegaram a alguns de seus objetivos finais que eram desacreditar os governos do Iraque e da Síria, criar um governo sombra controlando grandes áreas da região e, finalmente, estabelecer um califado. Eles têm sido capazes de cumprir essas metas facilmente no Iraque devido às fraquezas do governo. A Síria ainda representa um desafio, mas o IS segue os TTPs da insurgência clássica e estão prolongando os seus esforços e lutando lentamente contra o governo.

Ao analisar os pontos fortes e fracos do IS, eles mostraram claramente ambos os pontos, enquanto continuam a crescer. Atualmente seu centro de gravidade, de grande eficácia, é sua ideologia religiosa. Isso tem sido um instrumento eficaz para o IS que é capaz de recrutar um grande número de pessoas a lutar por sua causa, o Islã. O sucesso que está sendo visto também é um motivador para muitas pessoas que se sentem marginalizados da sociedade - jovens desempregados que estão procurando alternativas e para quem os governos não estão oferecendo oportunidades. O grande número de recrutas potenciais em todo o mundo está dando a possibilidade ao IS para estender-se a redor do mundo para outros grupos insurgentes e aumentar seus números, a fim de executar JG.

As fraquezas do IS hoje são muitas e o número continuará a crescer. A principal fraqueza é que eles estão se expandindo rapidamente e, ao fazer isso, estão alienando o elemento mais importante que é a chave para ambas as insurgências e COIN, a população. O esforço constante do IS para estabelecer o califado e controle via lei Sharia está

35 Ibid.

perdendo os “corações e mentes” da população, o que será sua queda. Eles indiscriminadamente mataram muitos civis e têm destruído centros religiosos, como igrejas, cemitérios e mesquitas que são extremamente importantes para a população. Como o nível de atrocidades continua a aumentar, a atenção internacional tem sido levantada e já justifica aos Estados Unidos da América para iniciar a prestação de assistência aos perseguidos e também para iniciar poder militar. Outros países também estão tomando nota e também estão tomando medidas para acabar com o IS. O fator chave nessas ações futuras será que as nações que atuam se uniram e desenvolver metodologias de COIN que funcionam em conjunto e não uns contra os outros.

Enquanto nós continuamos a analisar o IIG e, mais especificamente, o IS, existem diversas linhas de ação que podem potencialmente ocorrer. É altamente improvável que eles acabarão por tornar-se um ator não-estatal funcionando com seu Califado. Eles não têm os meios para operar em maior escala. Portanto, o que será a sua linha de ação mais perigosa é que eles começam a perder o controle e que tentarem realizar uma jihad mais radical. A IS tem o controle de infraestruturas fundamentais, como a represa do Mosul e vários campos de petróleo no Iraque. Eles poderiam destruir a barragem já fraca e inundar Bagdá e muitas áreas periféricas matando milhares de iraquianos. Isso poderia resultar em sua queda, mas ao mesmo tempo destruindo o governo iraquiano já enfraquecido criando outro vácuo de poder que acabaria por ser preenchido por outro grupo insurgente no futuro. Para reforçar ainda mais essa linha de ação, a ativação de células dormentes em várias partes do mundo poderiam ser executadas, a fim de realizar JG. O perigo aqui é que os ataques seriam extremamente difícil de parar ou para descobrir onde eles se originaram ou saber onde poderiam ser realizados até que eles ocorram.

O curso de ação mais provável é que eles vão começar a diminuir suas operações a fim de reorganizar-se. Eles não têm os recursos ou capacidade de organização para operar em grande escala e também não será reconhecido por Estados-nação. Isso acabará por ser sua queda, porque a população se virará contra eles e os combatentes também o farão, quando o IS tenta organizá-los como uma força convencional. Facções irão formar assim como eles fizeram contra a AQI e eles vão começar a executar as suas próprias agendas. As funções do Estado islâmico são melhores em conflitos prolongados de baixa intensidade e qualquer tentativa de lutar como uma força convencional contra outra força convencional irá produzir

resultados catastróficos para eles. A vida útil do IS é curta pela rapidez com que eles estão tentando progredir e tal como anteriormente referido eles vão implodir à medida que atingem o seu pico de sucessos.

Será fundamental que os pontos de vista sobre COIN se tornem mais abertos, e que os estados comecem a parceria nesta luta prolongada. A capacidade de trazer os diferentes pontos de vista políticos, sociais e culturais em conjunto será fundamental no desenvolvimento de metodologias eficazes para operações de COIN. Também será importante que as análises de ameaças sejam feitas, a fim de compreender as estratégias do inimigo, os seus objetivos e, mais importante, seu estado final. Isso será necessário para melhorar as capacidades dos vários países com problemas para serem capazes de desenvolver a flexibilidade no combate ao IIG que estão altamente conectados com outros grupos insurgentes.

Uma estratégia potencial deve ter por objetivo conter o IS de crescer e reforçar o governo iraquiano para que possa engajar o IS mais eficaz. Isso vai requerer o seguinte:

- Convencer aos países que são alvos potenciais do IS no futuro para se envolverem e começar a oferecer apoio.

- Fornecer aos rebeldes sírios os meios para lutar contra o IS.

- Causar dissensão entre IS, com a manutenção das perdas.

O mais importante é como o presidente Obama recentemente declarou durante uma conferência na capital: “Vai ser uma estratégia de longo prazo que será necessária para melhorar a governação no Iraque e na Síria.” Isto requererá ser capaz de desenvolver um tipo de governo que irá satisfazer os Shias, curdos e os sunitas.

Esse é um ponto de partida e um desafio para os estrategistas elaboração de uma COIN eficaz.

CONCLUSÃO

Esse artigo explorou o caráter atual da insurgência islâmica global, os principais desafios e sucessos da campanha de contrainsurgência liderada pelos Estados Unidos da América, e as capacidades necessárias para empreender operações de contrainsurgência eficazes. Ao examinar as principais lições aprendidas de vários movimentos, como no Vietnã e no Iraque, foi identificado que a maioria dos políticos subestimou, repetidamente, a importância da população local para os esforços de contrainsurgência. Para os governos desenvolverem contrainsurgências,

é preciso concentrar os recursos para ajudar a melhorar a capacidade do governo e das forças de segurança locais, permitindo uma contrainsurgência mais eficaz. Esse esforço nem sempre tem sido bem feito e terá de evoluir para poder combater na Guerra de Quarta Geração.

Atualmente, o Estado Islâmico conseguiu obter mais poder e agora se estabeleceu como o primeiro grupo insurgente não estatal. A ameaça que representa pode continuar crescendo ou implodir, isto é, dependendo de como eles continuem a realizar operações. O seu carácter agressivo conseguiu atrair muitos combatentes dispostos a juntar-se aos seus sucessos, mas ao mesmo tempo o nível de agressividade e violência atual está criando um nível de oposição que será incontrollável para o IS.

Esse nível de oposição vai desempenhar um papel importante na queda das insurgências de hoje, porque eles não estão ganhando mais os “corações e mentes” da população. Na opinião deste autor, eles não têm a capacidade de sustentar as operações por muito mais tempo e também de governar o califado que foi estabelecido. A maior parte do mundo está observando e se mobilizando para desenvolver melhores estratégias de COIN e não vai permitir que o IS ameace a ordem mundial.

A capacidade de obter sucesso requererá que os militares e agências civis de 36 diferentes países formem uma parceria de coalizão para trabalhar em conjunto para aumentar a governança local, onde os insurgentes estão tentando estabelecer-se. Quão mais capazes e legítimas as instituições de segurança e os governos locais sejam, melhores serão as possibilidades de o país governar com sucesso e desacreditar os movimentos insurgentes.

REFERÊNCIAS

BARNETT, Thomas P.M. *The Pentagon's New Map*. New York: Putnam's Sons, 2004.

BIRKE, Sarah. How Al Qaeda Changed the Syrian War. *The New York Review of Books*, New York, 27 Dec. 2013.

CREVELD, Martin. *The Transformation of War*. New York: Free Press, 1991.

ECHEVARRIA, Antulio J. *Fourth generation warfare and other myths*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, 2005.

EIKMEIER, Dale C. Outbism: an ideology of Islamic-Fascism. *Parameters*, Spring 2007.

GATES, David. *The spanish ulcer: a history of the Peninsular war*. [S.l.]: Pamlico, 2002.

HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone*. St. Paul: Motorbooks, 2004.

INTERVIEW with Vo Nguyen Giap. WGBH Media Library & Archives, 1982.

KELLY, John F. Transition to Iraqi Control. Part I. In: MCWILLIAMS, Timothy S.; WHEELER, Kurtis P. (Ed.). *Al-Anbar Awakening: american perspectives: US marines and counterinsurgency in Iraq, 2004-2009*. Quantico, Virginia: Marine Corps University, 2009. (American Perspectives, v. 1).

KILCULLEN, David J. *New Paradigms for 21st Century Conflict: the need for a grand strategy for combating terrorism*. eJournal USA, 6 May 2007. (Special edition, Countering the Terrorist Mentality).

KILCULLEN, David. Ethics, Politics and Non-state Warfare. *Anthropology Today*, v. 23, n. 3 Jun. 2007.

LEWIS, Bernard. Islam and Liberal Democracy. *The Atlantic Monthly*, Feb. 1993.

LIND, William S. Understanding Fourth Generation War. *Antiwar.com*, Jan. 2004. Disponível em: <<http://www.antiwar.com/lind/?articleid=170229>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

MACK, Andrew J.R, Why Big Nations Lose Small Wars: the politics of asymmetric conflict. *World Politics*, v. 27, n. 2, p. 175-200, Jan. 1975.

MARTIN, Miguel Angel. *The guerilla wars, 1808-1814: Napoleon's spanish nightmare*. Madrid: Andrea Press, 2010.

METZ, Steven. Rethinking Insurgency. *Strategic Studies Institute*, Pennsylvania, 2007.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. *The 9/11 Commission Report*. New York: W.W. Norton Co, 2004.

NIGHTINGALE, W. The changing face of war: into the fourth generation. *Marine Corps Gazette*, Oct 1989.

NOUEIHED, Lin. Peddler's martyrdom launched tunisia's revolution. *REUTERS*, UK., 19 Jan. 2011.

ROBINSON, Linda. Tell me how this ends: general David Petraeus and the search for a way out of Iraq. New York: [s.n.], 2008.

RUMSFIELD, Donald. *Defense. Remarks on GWOT*. International Institute for Strategic Studies, Singapore, 5 Jun 2004.

SCHRAM, Stuart R. *Basic tactics: selected works of Mao Tse-Tung*. New York: Praeger, 1966.

THALIF, Deen. Politics: U.N. member states struggle to define terrorism. *Inter Service*, 25 Jul. 2005.

THE FUTURE of Warfare. *The Economist*, 8 Mar 1997.

TRAN, Mark; WEAVER, Matthew. ISIS announces Islamic Caliphate in area straddling Iraq and Syria. *The Guardian*, 30 Jun 2014.

UNITED STATES. Department of Defense. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, DC, 2010.

UNITED STATES. Department of the Army. *FM 3-24/MCWP 3-33.5: insurgencies and countering insurgencies*. Washington, DC, May 2014.

VAN DER SPUY, C. Lessons learned from African insurgencies: Implications for South African Army Intelligence. *SA Army Intelligence Formation*, Aug. 2012.

Recebido em: 14/10/2014

Aceito em: 16/12/2014

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

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.

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.

A Revista recebe artigos obedecendo o “Formato de apresentação” estabelecido nessas instruções **em Português, Inglês ou Espanhol** no e-mail: revista@egn.mar.mil.br.

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 não devem exceder 9.000 palavras e 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 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.

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.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados, para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer, com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores que encaminha o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgarem necessários.

CONFLITO DE INTERESSE

O conflito de interesse existe quando um autor (ou a instituição a que pertence o autor), parecerista ou editor tem relações hierárquicas, financeiras ou pessoais que influenciam inadequadamente a aplicação dos critérios estabelecidos para a aprovação e publicação de artigo científico ou quando o artigo vai de encontro ao objetivo da Revista. No que se refere as relações, as relações financeiras são os conflitos de interesse mais fáceis de identificar e aqueles com maior probabilidade de afetar a credibilidade da publicação, dos autores e da própria ciência. Todavia, os conflitos podem

ocorrer por outras razões, tais como relações pessoais, concorrência acadêmica e paixão intelectual. No que se refere ao choque com o objetivo da Revista, cumpre salientar que a Revista da EGN é um periódico científico, e não um fórum ideológico, de publicidade ou de autopromoção e como tal, deverá publicar apenas material que esteja em conformidade com sua política editorial, objetivo e propósito. Assim, todos os participantes do processo de revisão pelos pares e de publicação devem divulgar todas as relações que possam ser consideradas como fontes de possíveis conflitos de interesse.

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.

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir de três a cinco 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.

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:

