
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, maio/agosto 2013.

■ ARTIGOS

- GRANDE ESTRATÉGIA E PODER NAVAL EM UM MUNDO EM FLUXO 253
Celso Amorim
- A EXPANSÃO DOS DIREITOS SOBERANOS NOS OCEANOS 269
António Silva Ribeiro
- TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO SETOR DE DEFESA: UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA 277
Waldimir Pirró e Longo
William de Sousa Moreira
- SEGURANÇA MARÍTIMA E PIRATARIA NO ATLÂNTICO SUL: UM BALANÇO DO ANO DE 2013 305
Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira
- ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O MINISTÉRIO DA DEFESA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO COMPREENDIDO PELOS GOVERNOS FHC E LULA 331
Anderson Soares Silva
Carla Macedo Velloso dos Santos Tamer

ENTRE NEBULOSAS E BURACOS NEGROS: A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA E O CONTROLE DE ARMAS NO GOVERNO OBAMA Diego Santos Vieira de Jesus	355
INDÚSTRIA NAVAL DE DEFESA: POSSÍVEIS OBSTÁCULOS PARA A EXPORTAÇÃO DE NAVIOS DE GUERRA Eugenio Campos Huguenin	371
PERSPECTIVAS DA DIPLOMACIA NAVAL Oswaldo Henrique Teixeira de Macedo	391
TEMÁTICA DE SEGURANÇA SOB O PRISMA DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UM DEBATE Sérgio Ricardo Reis Matos Manuel Adalberto Carlos Montenegro-Lopes-da-Cruz	411
CENÁRIOS PROSPECTIVOS: UM VISLUMBRE DA GUERRA NAVAL DO FUTURO Eduardo Italo Pesce	435
POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA DO SUL: RUPTURAS E CONTINUIDADES ENTRE OS GOVERNOS GEORGE W. BUSH E BARACK OBAMA Marcos Valle Machado da Silva	451

A CORRIDA ARMAMENTISTA SUL-AMERICANA: REALIDADE OU FALÁCIA? Álvaro Panazzolo Neto Giovanni Hideki Chinaglia Okado	471
UMA OPERAÇÃO NAVAL PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL Fernando Roberto dos Santos	497
O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E AS PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO DA MBI Carlos Augusto de Sousa	523

GRANDE ESTRATÉGIA E PODER NAVAL EM UM MUNDO EM FLUXO

GRAND STRATEGY AND NAVAL POWER IN A CHANGING WORLD

Celso Amorim^{**1}

No dia 2 de janeiro, um atentado a bomba em Beirute feriu 60 pessoas e tirou a vida de pelo menos cinco, entre elas a da cidadã brasileira Malak Zahwe. A jovem Malak, nascida em Foz do Iguaçu, morava com a família no Líbano, e estava fazendo compras com sua madrastra em uma loja quando a explosão ocorreu. O atentado enlutou o Líbano, mas também o Brasil.

Uma grande comunidade libanesa vive entre nós, e um número crescente de brasileiros reside no Líbano. Temos uma ligação próxima e direta com aquele país. Como nos recordou o bárbaro atentado de janeiro, essa ligação é, acima de tudo, uma ligação humana. Situações trágicas como essa reforçam, no Brasil, a compreensão de que somos parte da sociedade global e que temos um papel a desempenhar nela.

A indiferença frente aos desafios com que nos deparamos no estrangeiro não é mais cabível – se é que algum dia o foi. Basta lembrar como disputas aparentemente distantes, como a questão dos Sudetos tchecos ou a remilitarização da Renânia terminariam por nos arrastar à Segunda Guerra Mundial. Atitudes isolacionistas, que ainda encontram advogados, revelam não apenas insensibilidade, mas também alta dose de irrealismo.

Temos um interesse claro na paz mundial, e devemos contribuir para preservá-la. Para esse fim, o Brasil deve adotar uma *grande estratégia* que conjugue política externa e política de defesa. Além da proteção de seus interesses, dever fundamental, o Brasil tem também a vocação de ser um país “provedor da paz”. Naturalmente, a diplomacia é a primeira linha de defesa dos nossos interesses. Mas ela deve ter sempre o respaldo permanente da política de defesa.

* Ministério da Defesa - Brasília ; DF, Brasil.

** 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. Atualmente, é ministro da Defesa da República Federativa do Brasil.

¹ Versão revisada da palestra do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, por ocasião do centenário da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 2014.

Muito se fala do poder brando nos dias de hoje, desde que Joseph Nye, professor de Harvard e ex-Secretário Assistente de Defesa, cunhou o termo. Trata-se de conceito inovador, que se aplica a muitas características do Brasil. Mas nenhum país se afirma no mundo somente pela atração de sua cultura e de seus hábitos. Por isso, ao mesmo tempo em que cultivamos e exercitamos o nosso poder brando, tratamos de robustecê-lo. Nosso poder brando (“*soft power*”), expresso na capacidade de cooperar de forma mutuamente benéfica com outros países, será reforçado por nosso poder robusto (“*hard power*”), capaz de dissuadir ameaças e de tornar realidade a colaboração com nossos vizinhos e parceiros, em matéria de defesa.

A presença de uma fragata da Marinha do Brasil na componente marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano, a UNIFIL, é uma ilustração de como o emprego de instrumentos militares pode reforçara ação diplomática na busca da paz. Em certos casos, esse emprego chega a ser mesmo o principal instrumento dessa ação, como pude constatar não só no Líbano, mas também no Haiti. Apesar das grandes dificuldades que o Líbano vem enfrentando – dificuldades que nos comoveram no trágico atentado do mês passado –, temos hoje a certeza de estarmos cumprindo nossa responsabilidade para com essa nação amiga.

Até há pouco mais de uma década, seria talvez vista como altamente improvável a participação de um navio de guerra brasileiro em operações no Mar Mediterrâneo, um dos mais tradicionais tabuleiros da geopolítica mundial, objeto do primeiro grande tratado teórico sobre a guerra, de autoria do general e historiador grego, Tucídides. Hoje, porém, mesmo críticos do envolvimento brasileiro em questões que seriam distantes, como as do Oriente Médio, não parecem duvidar da importância de nossa contribuição à UNIFIL. Essa evolução não deixou de guardar relação com os impactos também muito diretos da guerra de 2006 entre Israel e Líbano, na qual sete brasileiros morreram e três mil compatriotas foram evacuados por via aérea para o Brasil, em uma operação coordenada pelo Itamaraty e que contou com o decisivo apoio de nossa Força Aérea.

Nossa participação no Líbano sublinha a importância de refletirmos sobre nossos desafios e de definirmos nossos interesses. Não nos assombramos mais com “círculos de giz”, frequentemente traçados do estrangeiro e aceitos por setores de visão curta de nossa opinião pública, que pretendem demarcar os limites da nossa ação. Temos que pensar com autonomia sobre nosso papel no mundo.

A concepção de uma *grande estratégia* autenticamente brasileira resultará de um amplo diálogo público acerca de nossos desafios e prioridades, que já vem ocorrendo e que envolve o Governo, o Congresso, a academia, a imprensa, os setores produtivos e a sociedade de modo geral. A publicação em 2013 do Livro Branco e de edições revistas da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa é parte desse diálogo. As instituições

acadêmicas de excelência, civis e militares, desempenharão, naturalmente, um papel crucial nesse esforço.

Não creio que pudesse haver melhor ensejo para tecer essas considerações do que a comemoração do centenário da Escola de Guerra Naval, uma das mais antigas e ilustres instituições de ensino de pós-graduação de nosso país. Abordarei, por isso mesmo, alguns desafios e prioridades de nossa *grande estratégia*, procurando dar ênfase ao importante papel que ela reserva para nosso poder naval.

Talvez o traço mais nítido da realidade internacional nos últimos anos seja sua fluidez. Ao mesmo tempo, certas características dessa realidade continuam a existir com todo o vigor. Não há que se deixar enganar por teorias de que, em condições de globalização econômica, os Estados nacionais teriam perdido importância e a soberania se teria tornado obsoleta. Vivemos um tempo de mudanças rápidas, profundas, e que guardam contudo certas ambivalências.

A evolução recente do sistema internacional está intimamente associada a um processo global já discernível no horizonte estratégico: a redistribuição do poder mundial e a alteração da relação entre a superpotência remanescente da Guerra Fria, os Estados Unidos, e as outras potências que com ela cooperam e, ao mesmo tempo, competem. É fundamental que busquemos compreender o significado desse processo para, então, examinarmos algumas dinâmicas internacionais.

Na esteira da crise financeira global de 2008, tomou corpo nos Estados Unidos um amplo debate acerca do suposto declínio de sua posição relativa no mundo. Eu mesmo, quando estive em Harvard por um mês, depois de ter deixado a Pasta das Relações Exteriores, pude assistir a várias discussões e debates em que esse tema do declínio relativo (ou não) dos Estados Unidos era um tema central para os próprios acadêmicos norte-americanos.

Um dos textos desse debate propõe que, após o fim da bipolaridade da Guerra Fria, que opunha as duas superpotências, e da unipolaridade que se seguiu a ela, teríamos passado a viver em um “mundo não-polar”, em que inexistente um ator hegemônico. Os Estados mais poderosos nesse contexto deveriam capitanear a confecção de normas globais, reunindo pequenos grupos de atores estatais e por vezes não estatais.

Outra tese fala justamente na incapacidade das coalizões de Estados em gerir a ordem global. O antigo grupo das sete grandes economias industrializadas, o G7, evoluiu rumo ao G8, com a incorporação da Rússia, e daí ao G20, que incluiu as economias emergentes. Alguns autores passaram a achar que, com a gradual dissipação do excedente de poder da superpotência, estariam dadas as condições para um chamado “G-Zero”,

no qual nem os Estados Unidos poderiam liderar, nem os demais países estariam dispostos a seguir.

Como o poder não é nunca um dado absoluto, e sempre um conceito relativo, a outra face dessa tese é a de que não são os Estados Unidos que estão em declínio, mas outras potências, sobretudo a China, que estão em ascensão. Há amplo consenso de que estaria em curso uma desconcentração do poder nos campos político, econômico e cultural. (E vemos mesmo que, no campo científico e tecnológico, avanços notáveis têm sido feitos por alguns países ditos em desenvolvimento; bastaria notar a recente presença na Lua de um artefato chinês, e o fato de a Índia estar enviando, pela primeira vez, um foguete a Marte – tudo isso é motivo de reflexão para nós, no Brasil, que já estivemos emparelhados ou até à frente de alguns desses países).

Portanto, essa multipolaridade tem-se feito ver nesses vários campos. Entretanto, no campo militar a unipolaridade continua a prevalecer. Basta lembrar que os gastos com defesa nos Estados Unidos superam a soma das despesas nessa rubrica de todos os demais países. Ainda assim, devido a fatores psicológicos e sociais variados, sobretudo o crescimento da aversão às mortes de compatriotas, as margens para a projeção de poder em outras regiões se viram em parte reduzidas. A exceção é constituída por situações em que a segurança do próprio povo norte-americano foi percebida como diretamente ameaçada, como ocorreu no 11 de Setembro.

Nesse “mundo pós-americano”, as instituições internacionais criadas ao final da Segunda Guerra seriam mantidas. Um dos argumentos para que isso ocorra aponta para o fato de que, com a provável superação dos Estados Unidos pela China como a maior economia do mundo nos próximos anos, seria conveniente para os próprios Estados Unidos abandonarem a lógica do excepcionalismo e observarem de forma mais estrita as normas de instituições multilaterais, como as Nações Unidas.

De qualquer forma, essa tendência também traria benefícios para os demais países, ao assegurar certo grau de estabilidade às relações internacionais. Esses benefícios, entretanto, só serão plenos, no caso das nações emergentes, caso a tendência se faça acompanhar de reformas efetivas do processo decisório dessas instituições, a começar pelo Conselho de Segurança da ONU.

Finalmente, outra tese que cabe mencionar diz respeito ao diagnóstico de que o envolvimento político e militar da superpotência em múltiplos conflitos e crises ao redor do globo, consequência da lógica de hegemonia global resultante do fim da Guerra Fria, drenaria recursos que seriam melhor direcionados para a economia interna do país. Ao mesmo tempo, um envolvimento desse tipo contribuiria para fortalecer ainda mais o aparato de segurança doméstica, com possibilidade de interferência com as liberdades individuais de seus cidadãos. Não por acaso, as revelações sobre as atividades da NSA geraram indignação nos Estados Unidos e em outros países, por motivos diversos, bem entendidos. Um menor envolvimento

implicaria, por sua vez, uma revisão dos compromissos com vários aliados e, de forma geral, o desengajamento de uma série de teatros de operação.

Um ponto comum a essas teses, todas elas publicadas no âmbito do debate norte-americano, é o reconhecimento de uma tendência de redução, discreta mas com efeitos sensíveis, de algumas das assimetrias que separam a superpotência dos demais Estados. Não há consenso, todavia, sobre quais sejam os efeitos dessa tendência. Seja como for, a redistribuição do poder no mundo gera dúvidas de duas naturezas: a primeira tem a ver com a manutenção do engajamento político-militar da superpotência em diferentes regiões do globo; a segunda tem a ver com as condições para que as regras de convivência internacional continuem a ter eficácia em condições não-hegemônicas.

O exame de algumas dessas teses declinistas reforçaria a leitura de que a redistribuição do poder mundial é fenômeno complexo, de alcance ainda imprevisível. Por ora, não é possível dizer se o novo ordenamento pós-unipolar se consolidará como uma multipolaridade, isto é, uma distribuição do poder mundial entre um certo número de Estados, em relativo equilíbrio, ou se tomará a direção, para nós preocupante, de uma nova bipolaridade, desta vez entre os Estados Unidos e a China.

Olhando o mundo do nosso ângulo e, com o indispensável realismo, parece certo afirmar que ainda persistirá por algum tempo, senão a realidade unipolar, ao menos uma mentalidade unipolar. Um exemplo disso foi dado há pouco por um analista de relações internacionais do Brasil, que, a propósito da recente recuperação da economia norte-americana, disse vislumbrar para os próximos anos um cenário de incontestável hegemonia dos Estados Unidos.

O aspecto mais preocupante dessa “mentalidade unipolar” é que ela não é puramente descritiva ou analítica, mas traz embutido um elemento prescritivo do tipo “temos que aceitar a realidade e nos adaptar a ela”. Em outras palavras: caberia ao Brasil continuar a desempenhar um papel secundário no cenário global, submetendo-se à estratégia da potência dominante e buscando, no máximo, extrair vantagens de uma associação subalterna.

Igualmente perigosa é a equiparação entre hegemonia e estabilidade. Na visão “hegemonista”, a estabilidade seria garantida por uma certa “dominação benigna”. Como a década passada demonstrou, a tese de que a hegemonia gera estabilidade é falaciosa. A invasão do Iraque e a subsequente desestabilização da precária ordem do Oriente Médio, em sentido contrário aos interesses da própria superpotência, inclusive com a expansão do terrorismo, são testemunho eloquente de que a hegemonia gera insegurança.

Tucídides, em sua magistral narrativa da guerra entre os povos helênicos, compreendia perfeitamente esse ponto. Logo no começo da História da Guerra do Peloponeso, o grande general e historiador ateniense explicava que a origem do conflito foi o alarme gerado em Esparta pelo excessivo acúmulo de poder em Atenas. Em outra parte da obra, Tucídides faz um esclarecimento de importância transcendente sobre o assunto e válido até os dias de hoje. Cito: “Não culpo aqueles que desejam dominar, mas sim aqueles que se submetem muito rapidamente. É tão próprio da natureza do homem dominar aqueles que se submetem a ele, quanto o é resistir aqueles que o atacam” (Livro IV, § 61).

Essas palavras se aplicam com muita propriedade quando se busca explicar a oposição de vários Estados ao ataque ao Iraque em 2003. Neste caso, a essas motivações, se somava ainda a preocupação com a integridade do sistema normativo da Carta das Nações Unidas, o qual proscreve o uso da força sem a autorização prévia e explícita do Conselho de Segurança. A perspectiva histórica lança uma luz adicional à razão por que o Brasil passou a trabalhar incansavelmente, a partir da posse do Presidente Lula – embora o fizesse também no passado, mas eu posso falar mais do período em que eu chefei a diplomacia –, para estimular os incipientes elementos da multipolaridade do mundo contemporâneo. (Desnecessário dizer que motivações econômicas, culturais e humanas também estiveram presentes, em graus diversos, nesses esforços).

Por que, para o Brasil, a multipolaridade é mais benigna do que a unipolaridade e a bipolaridade? Já falei um pouco sobre a unipolaridade e a hegemonia; a bipolaridade teria que ensejar novos raciocínios, que não faço aqui, mas não é difícil voltar ao tempo da Guerra Fria e ver as dificuldades de toda ordem que ela colocava para os países.

O objetivo de estimular a multipolaridade foi buscado em diferentes frentes, como a alta prioridade atribuída à integração da América do Sul; o pleito pela democratização das instâncias decisórias das Nações Unidas e, em especial, de seu Conselho de Segurança; a busca de maior justiça nas negociações comerciais, tanto na Organização Mundial do Comércio quanto na proposta de uma área de livre comércio hemisférica; e a articulação com novos parceiros do mundo em desenvolvimento, como os membros do IBAS e dos BRICS, mas também em países árabes e africanos.

Quero dizer que a Marinha é seguramente parte desse esforço, em manobras como o IBSAMAR, com a Índia e a África do Sul, em sua presença no Líbano, no caso dos países árabes, e em sua intensa cooperação (cada vez mais intensa) com os países africanos, a que me referirei à frente, sem falar em sua participação na integração sul-americana.

O Governo da Presidenta Dilma Rousseff manteve essas diretrizes, e segue empenhado na construção de uma multipolaridade caracterizada pela nota predominante da cooperação. A multipolaridade, baseada em normas multilateralmente aceitas, oferece as condições mais permissivas para que

o Brasil defina com autonomia os seus interesses e leve a efeito uma *grande estratégia* que inclua a dimensão de ser não apenas um país pacífico, mas um país provedor de paz.

Atravessamos um período de transição entre a mentalidade unipolar, o risco da bipolaridade e a promessa da multipolaridade. É contra esse pano de fundo que poderemos examinar quatro das áreas dinâmicas da evolução internacional recente. Em cada uma delas, o macroprocesso de redistribuição do poder mundial é um dos fatores que move a transformação. O declínio da unipolaridade, que também pode ser compreendido como a ascensão de novas potências, gera incertezas quanto à continuação do engajamento da superpotência em diferentes partes do mundo e quanto à eficácia das regras de convívio internacional. São essas duas importantes variáveis para a compreensão do que está em jogo em diversas situações de potencial conflito.

A primeira dessas situações refere-se às disputas sobre territórios marítimos ricos em recursos naturais na Ásia, em que diferentes Estados pleiteiam a extensão de suas jurisdições sobre espaços que se superpõem. Temos assistido a uma competição que envolve potências regionais, como a China, o Japão, a Coreia do Sul, as Filipinas, o Vietnã e a Índia, e potências extrarregionais, como os Estados Unidos. Alguns dos desacordos entre elas remontam à Segunda Guerra Mundial. Outros dizem respeito ao alcance da política de “desenvolvimento pacífico” da China.

A evolução recente nessa área indica, em primeiro lugar, um esforço do Governo norte-americano em reorientar seu engajamento político-militar, no chamado “pivô para a Ásia”. Muito antes que revelar um declínio, a presença norte-americana parece estar em vias de ser incrementada nessa região, com o correspondente reforço de um sistema de alianças bilaterais e demonstra a complexidade dessas situações, que ora parecem nos demonstrar um declínio relativo, ora, em certas regiões, parecem revelar uma maior presença da superpotência.

Em um editorial recente, no *Wall Street Journal* apoiava as medidas do governo japonês na direção de maior flexibilidade no emprego de sua força militar e cobrava a formação de uma aliança de democracias na Ásia para contrabalançar – são palavras do editorial – a ascensão chinesa.² (É talvez digno de nota que, durante a Guerra Fria, o princípio democrático nem sempre tenha sido suficiente para aproximar, na Ásia, democracias como os Estados Unidos e a Índia). Houve mesmo um analista norte-americano que, partindo do pressuposto de que no futuro poderemos assistir a guerras restritas ao âmbito naval, sem afetar significativamente as populações civis em terra, discorreu sobre as supostas vantagens de uma escalada de tensões no Mar do Sul da China.

² “Defense of a normal Japan”. *Wall Street Journal*, 5 de fevereiro de 2014.

A ausência ou insuficiência na Ásia de mecanismos de criação de confiança, promoção de transparência e definição de regras comuns de conduta é um fato ponderável na análise da evolução futura daquela região. Aqui se coloca também a questão do direito do mar. A anuência universal aos princípios consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar tem interesse direto para o Brasil. A iniciativa do Governo Obama de obter a ratificação da Convenção da Jamaica merece aplausos do Brasil. Representaria um reforço do sistema multilateral e um bem-vindo afastamento, nessa área, da lógica do excepcionalismo. Infelizmente, até o momento a iniciativa não logrou êxito.

A segunda área de grande dinamismo – não necessariamente em sentido positivo – na realidade contemporânea é o Oriente Médio. Despontaram, nos últimos anos, inquietações acerca do futuro do *status quo* territorial criado pelo famoso Acordo Sykes-Picot, entre a França e a Grã Bretanha, prevendo o fim do Império Otomano já no final da Primeira Guerra. A possibilidade de que o mapa do Oriente Médio, tal como o conhecemos, deixe de existir é vista com apreensão.

Na África, o entendimento aceito pela União Africana de que as fronteiras coloniais seriam preservadas tem sido, em geral, respeitado. Não existe, no Oriente Médio, consenso equivalente. Daí a preocupação com possíveis movimentos secessionistas ou com a desintegração pura e simples de certos Estados, com tudo o que isso implica de surgimento de movimentos terroristas ou outros movimentos contestatórios da paz mundial.

A explicação das raízes desses conflitos não se presta a simplificações. Fatores de ordem estratégica mesclam-se com interesses por acesso a recursos naturais e acentuam clivagens étnicas ou religiosas. A Síria tem sido um microcosmo dessas tensões. Até agora, o engajamento militar direto dos países ocidentais pôde ser evitado, apesar de muita retórica intervencionista unilateral, e aliás não só dos países ocidentais. O acordo patrocinado pela Rússia e apoiado pelos Estados Unidos em setembro de 2013, que prevê a destruição do arsenal químico sírio foi um sinal encorajador do espaço aberto à diplomacia. É comum ouvir-se, no caso da Síria, o conhecido refrão de que não há solução militar para o conflito. Ao mesmo tempo, o comportamento das potências, armando um ou outro lado da guerra civil, contrasta com essa propalada convicção pacifista – e isso é verdade de todos os lados do conflito.

A desestabilização causada na Líbia e em todo o Norte da África pela intervenção militar anglo-franco-americana contra o regime Gadafi, em 2011, deve ser recordada. Embora a interferência externa no conflito sírio não tenha alcançado, por enquanto, proporções similares, é preciso registrar que a conflagração naquele país já transbordou para países vizinhos, como ficou claro no atentado em Beirute que vitimou nossa compatriota Malak Zahwe. Crises como a da Síria exigem uma postura de não-intervenção,

de respeito às regras da ONU e de trabalho conjunto com todas as partes interessadas que possam ter uma influência, inclusive – no caso – o Irã.

O que quero indicar é que, ao contrário do que muitas vezes vemos ser defendido, a intervenção estrangeira é um remédio que costuma atacar o paciente, e não a doença. A situação do Iraque pós-2003, ameaçado por conflitos étnico-religiosos e pela proliferação de grupos terroristas, apesar dos esforços do governo de Bagdá, tem sido uma triste demonstração disso.

Uma terceira situação que demonstra essa fluidez crescente na realidade internacional contemporânea é constituída pelos vastos espaços localizados fora ou nos limites da jurisdição nacional dos Estados soberanos, caso das profundezas oceânicas, das altas latitudes e do espaço sideral. Tenho em mente, especificamente, os leitos marinhos, dotados de riquezas ainda por conhecer. Essas áreas não estão livres de pretensões de controle hegemônico (e quando eu digo hegemônico não falo aqui de uma única superpotência) em detrimento de direitos de Estados costeiros ou da exploração segundo regras multilaterais de conduta.

A abertura de novas rotas e as possibilidades de exploração no Ártico deram ímpeto à discussão do assunto. Um editorial do *Financial Times* observou, sobre aquela região, que, “por enquanto, a contenda por recursos permanece polida. Mas isso pode não durar, se as descobertas passarem à frente das regras do jogo”.³ Esse risco não se limita ao Ártico. Michael Klare, um especialista na área energética, usando tons mais fortes, afirma que a luta dos Estados-nação por recursos tende a acirrar-se. Diz ele: “aqueles que mantiverem o acesso a suprimentos adequados de materiais críticos prosperarão, enquanto os que não puderem fazê-lo passarão por grandes dificuldades e entrarão em declínio. A competição entre as várias potências será, portanto, implacável, impiedosa e cruel”.⁴

Esse prognóstico torna-se mais inquietante quando se sabe da perspectiva real de que, em poucos anos, se alcancem as condições tecnológicas para a mineração nos fundos marinhos. Os avanços já realizados na exploração do petróleo a grandes profundidades, área em que exercemos liderança, compõem esse quadro. Cito aqui a avaliação de um estudioso russo, para não ficar apenas com os norte-americanos:

A rivalidade pelo controle sobre os mares e as plataformas continentais nunca foi interrompida. A partir dos anos 1980, mecanismos legais internacionais como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA e etc.) começaram a ser usadas no contexto dessa rivalidade. Contudo, uma nova situação começa a tomar forma nessa área hoje, pois países começam a

³ “A brave new world in a melting Arctic”. *Financial Times*, 13 de agosto de 2013, p. 6.

⁴ Klare, Michael. *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. Nova York: Metropolitan Books, 2012, p. 215.

se aproximar do ponto em que o desenvolvimento tecnológico lhes permitirá explorar em larga escala esses espaços. Por isso, se os países não lograrem completar os esforços de definir (...) normas legais internacionais, comuns a todos, para os usos econômicos desses “novos espaços”, um conflito de monta pode ser deflagrado (...) após 2018 ou 2020. O escopo das atividades (...) para estabelecer uma “cabeça de praia” nessa confrontação aumentará significativamente no futuro próximo, alterando o vetor da corrida armamentista e a alocação dos gastos de defesa entre as forças armadas (...) A ênfase passará a ser dada (...) para o desenvolvimento e teste de novos tipos de armas para uso na luta pelos mares e pelas altas latitudes.⁵

Longe de mim um discurso belicista; apenas quero chamar a atenção para o fato de que existem essas ameaças, que nós devemos estar preparados para enfrentá-las, e que esse preparo para enfrentá-las é a melhor maneira de contribuir para um mundo estável e pacífico. Mesmo que haja algum exagero nessas previsões, não há que descuidar do tema. As enormes reservas de petróleo que o Brasil detém na camada do pré-sal no Atlântico Sul, em águas jurisdicionais brasileiras, mas também o potencial de exploração da crosta cobaltífera na Elevação do Rio Grande, em área adjacente à nossa jurisdição, nos torna um Estado diretamente interessado no bom ordenamento do tema. O mesmo pode ser dito de nossa presença pacífica na Antártida. A observância e desenvolvimento das normas de conduta consagradas pela Convenção do Mar e da ISBA serão elementos decisivos para que a dinâmica nesse campo se mantenha pacífica.

A quarta e última área a que gostaria de fazer referência é a da cibernética. A tendência principal aí parece ser também a do engajamento com fins econômicos e militares por parte das grandes potências. Por estar ainda em seus princípios, a guerra cibernética ainda não é um fenômeno plenamente conhecido. Indaga-se já, porém, em analogia com as concepções vigentes à época da Primeira Guerra Mundial, se não se está criando um “culto da ofensiva cibernética”.

Essa impressão é reforçada por iniciativas como a tomada, no fim do ano passado, pelo Reino Unido, no sentido de desenvolver capacidades de ataque no campo cibernético. A abordagem franca do tema pelo Ministro britânico causou grande repercussão. Mas – justiça seja feita – certamente o Reino Unido não é o único a tomar este caminho. Apenas, talvez, seu Ministro tenha sido mais cândido (no sentido anglo-saxão do termo) do que costumam ser os ministros da defesa.

⁵ Baklanov, Andrey. A war of the future. *Russia in Global Affairs*, 27 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://eng.globalaffairs.ru/number/A-War-of-the-Future-16291>.

O caso do vírus Stuxnet, que atacou o programa nuclear do Irã, deve ser estudado com cuidado, ainda mais quando se conhece a tendência, em certos círculos, de estender o conceito e o alcance da não-proliferação para o de “contra-proliferação”⁶. Países como o Brasil não podem ficar indiferentes aos sinais de que essas linhas de pensamento venham a prevalecer.

Segundo Thomas Ricks, novas tecnologias de guerra como a cibernética, mas também os veículos aéreos não-tripulados, apagarão as distinções tradicionais entre “guerra” e “paz”, “militar” e “civil”, “estrangeiro” e “doméstico” e “nacional” e “internacional”. Segundo ele, “com mais e mais Estados desenvolvendo tecnologias que lhes permite ‘alcançar o interior’ de outros Estados com riscos imediatos relativamente pequenos [para o Estado atacante], a natureza e o significado da soberania está sendo transformado”.⁷ (É interessante notar que essas observações sobre a cibernética de certa forma desmentem uma afirmação que fiz antes em relação à guerra tradicional em termos de aversão a vítimas havia tornado ataques menos prováveis. A cibernética inverteria, de novo, essa lógica).

As revelações de interceptação eletrônica e telefônica no Brasil por parte de serviços de espionagem ocidentais dão testemunho de como a soberania está, de fato, sujeita a novas formas de intrusão, que nos cabe repelir, no plano diplomático, das quais temos que nos proteger, no campo da defesa. Os esforços capitaneados por Brasil e Alemanha de estabelecer um quadro normativo global que proteja a privacidade dos cidadãos e a segurança dos Estados inserem-se nesse contexto.

Também é preciso ter presente o nexos que associa a competição por recursos naturais às intrusões eletrônicas em nossa soberania. Não é à toa que a Petrobrás e o nosso Ministério de Minas e Energia foram alvos da espionagem digital. E, certamente, neste caso, as explicações que associam a coleta indiscriminada de dados com o combate ao terrorismo não têm nenhum fundamento.

Mais amplamente, o que vai surgindo no horizonte é a possibilidade de que se instaure um estado de beligerância permanente entre países adversários, até porque as fronteiras entre a espionagem e a guerra não são definidas com precisão. Não quero afirmar que isso vá ocorrer, mas há um risco de que isso ocorra. Para David Rothkopf, editor da revista *Foreign Policy*, trata-se de um novo tipo de guerra, que chama em inglês de *Cool War*, por oposição à *Cold War*. Ao passo que na Guerra Fria a destruição

⁶ Ver Abdul-Hak Neto, Ibrahim. *Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo: o paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI)*. Brasília: Funag, 2011.

⁷ Ricks, Thomas E. The Future of War (II). *ForeignPolicy*, 15 de janeiro de 2014. Disponível em: http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2014/01/15/the_future_of_war_ii_as_the_nature_of_war_changes_the_familiar_dividing_lines_of_ou.

mútua assegurada pelas armas nucleares evitava que as superpotências se atacassem, nessa nova guerra, um pouco mais ‘quente’ que a anterior, cada contendor poderia ser capaz de “atacar constantemente, sem desencadear uma guerra aberta”.

Em que pese à grande dianteira desfrutada nesse ramo pelos Estados Unidos e por alguns outros países, esta é uma área ainda altamente em fluxo, cuja configuração final está longe de ser alcançada. Tenho comentado que seria interessante refletirmos sobre a necessidade de um tratado que proscrisse o “primeiro uso” de armas cibernéticas – ou no linguajar das negociações de desarmamento nuclear, um tratado de no first use. Não ignoro as complexidades da verificação de um tratado desse tipo, mas teríamos que enfrentá-las.

Este pode ser um elemento de estabilização, sem prejuízo do desenvolvimento de capacidades dissuasórias. Esse ponto de vista é corroborado pelos autores de um artigo acerca do “culto da ofensiva cibernética”, para quem – e cito – “a lição mais importante que os pesquisadores aprenderam no balanço tradicional de ataque e defesa – e agora na segurança cibernética – é que a melhor defesa [não é o ataque, mas sim] uma boa defesa. Independente de quem tenha a vantagem, qualquer passo que aumente as capacidades da defesa tornam mais difícil a ofensiva, e limita os incentivos iniciais para ataques”.

O denominador comum das tensões territoriais na Ásia, dos riscos de fragmentação no Oriente Médio, da rivalidade nos fundos marinhos e da militarização do espaço cibernético, entre várias outras áreas em fluidas do sistema internacional, é o potencial de se alastrarem globalmente, inevitavelmente afetando o Brasil no processo. Alguns desses fatores de tensão estão, naturalmente, mais distantes de nós, enquanto outros inspiram cuidados mais imediatos. Todos têm, contudo, repercussão sistêmica, e podem ser fatores de vulnerabilidade para os interesses brasileiros. Têm, ademais, implicações diretas ou indiretas para nosso poder naval.

Eles nos recordam da importância de que levemos a bom termo o pleito, no âmbito das Nações Unidas, de extensão de nossa plataforma continental, de modo a assegurar nossos legítimos direitos no Atlântico Sul. Esses novos focos de potencial conflito fazem-nos pensar na importância de que as regras de exploração dos fundos marinhos sejam fortalecidas, ao mesmo tempo em que devemos estar vigilantes contra sua militarização.

Recordam-nos ainda do papel das instituições tecnológicas militares de excelência, como o Centro de Análise de Sistemas Navais – que foi chefiado pelo Almirante Garnier, hoje Diretor da Escola de Guerra Naval –, e da necessidade de fortalecer os sistemas de comando de nossas Forças contra

ataques cibernéticos. Devemos fazê-lo de forma coordenada, respeitando as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e buscando nos libertar de vulnerabilidades inerentes aos softwares proprietários e aos equipamentos de origem não-nacional. Obviamente, não poderemos produzir no Brasil tudo de que precisamos, mas temos que compensar as eventuais dependências remanescentes com medidas do tipo de criptografia que minimizem a penetrabilidade de nossos sistemas. A cooperação que se vem desenvolvendo entre a Marinha e órgãos como o Serpro e a Finep (por exemplo no caso dos roteadores) aponta na direção certa.

No momento em que completa seu centenário, a Escola de Guerra Naval vê-se diante de um amplo conjunto de tarefas para suas próximas décadas. Caberá à EGN contribuir para a reflexão sobre os desafios da grande estratégia brasileira e, em especial, sobre os desafios presentes e futuros para o poder naval. Temos que ser capazes de refletir sobre nossa circunstância e de conceber estratégias para nos proteger frente a essas e a outras fontes de tensão internacional. A melhor diretriz para esse esforço é a autonomia, no pensamento e na ação.

Quero fazer referência a um notável professor desta Escola, o Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal. Em seu estudo sobre a *Evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*, o Almirante comenta o que qualificou como uma nova forma de conceber e orientar as ações do Brasil no campo naval. Rejeitando a ideia de subordinação do Brasil a quaisquer esferas de influências, ele constatava a tomada de consciência sobre a necessidade de que o Brasil “orienta[sse] as suas ações mais à luz dos interesses nacionais específicos e menos sob o influxo de conceitos genéricos como os de defesa coletiva do hemisfério”.⁸

Desde o fim da Guerra Fria, muitos outros conceitos genéricos nos foram apresentados. Recordo, por exemplo, a ideia, difundida nos anos 1990, de uma certa divisão de trabalho hemisférica, em que as forças armadas latino-americanas se dedicariam mais ao combate à criminalidade e ao tráfico de drogas, deixando a cargo da superpotência os assuntos próprios da paz e da guerra. Mais recentemente, o projeto de construir um submarino de propulsão nuclear – projeto que temos sustentado com vigor – para defender nossos interesses na Amazônia Azul tem ensejado discussões desinformadas ou despropositadas, que minimizam a importância de instrumentos de negação do uso mar. Há poucas semanas, um pesquisador do *Council on Hemispheric Affairs* pôs em dúvida a necessidade de que tenhamos um navio-aeródromo. De acordo com ele, a necessidade de mantermos o *São Paulo* seria – e cito – “altamente discutível”, pois seria “duvidoso que o país enfrente qualquer ameaça significativa de segurança, como uma guerra com outra nação, no

⁸ Vidigal, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985, p. 103.1.

futuro próximo”.⁹ Em outras palavras, caberia à nossa Marinha o papel de guarda costeira.

Como esses breves exemplos indicam, são frequentes as tentativas de nos desviar da consideração do interesse nacional. Obviamente, tais conceitos não são fruto de análise acadêmica desinteressada, mas indicam cursos de ação que deixariam inalterada ou, pior, agravariam nossa dependência.

O adequado equilíbrio do poder mundial é a condição fundamental da paz. Esse é o preceito elementar da *grande estratégia* do Brasil, que combina poder brando e poder robusto na busca de prover a paz. Cumpre-nos estar adequadamente capacitados para defender nosso território, nossa população e nossos interesses.

Este é um firme compromisso do Governo da Presidenta Dilma Rousseff, que está atento às necessidades humanas e materiais das Forças, embora estejamos conscientes de que muito resta por fazer. O avanço no programa de submarinos da Marinha (o PROSUB), a criação do centro de defesa cibernética do Exército (o CDCiber) e a aquisição das novas aeronaves de combate da Força Aérea (o Projeto FX-2) são marcos históricos da modernização da Defesa do Brasil. O mesmo deve ser dito da reorganização do parque industrial de defesa brasileiro, coordenada pelo Ministério da Defesa, com ênfase no incentivo à indústria nacional e, em certa medida, à sul-americana. O objetivo dessas e de muitas outras medidas é garantir ao Brasil a posse, com domínio tecnológico, das capacidades necessárias para dissuadir no mar, em terra e no ar ameaças e agressões que possa vir a sofrer a qualquer tempo e originadas em qualquer quadrante.

Para defender, não basta dissuadir. É preciso também cooperar. Esse é o principal objetivo da política de defesa no entorno estratégico brasileiro. Com os vizinhos da América do Sul, vamos aprofundando a confiança, a transparência e a visão comum dos objetivos de defesa, bilateralmente e por meio do Conselho Sul-Americano de Defesa, que acaba de realizar uma nova reunião no Suriname. A defesa da América do Sul é uma responsabilidade dos sul-americanos. É importante que a Marinha aprofunde e estenda a cooperação tradicional que já tem com suas congêneres sul-americanas e latino-americanas. Devemos levar essa cooperação a novas áreas, como as da indústria e da alta tecnologia, bem como a países que, até há pouco, não estavam, por assim dizer, no nosso radar, como a Guiana, o Suriname e as nações do Caribe.

⁹ Sanchez, W. Alejandro. Brazil upgrades its Sao Paulo carrier. *Council on Hemispheric Affairs*, 31 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.coha.org/coha-research-brazil-upgrades-its-sao-paulo-carrier/>.

Também são dignas de elogio a cooperação que temos prestado à formação da guarda costeira e à capacidade naval de Cabo Verde e a assessoria que a Marinha está dando à União Africana, no que diz respeito à segurança marítima. Com os vizinhos do além-mar, na orla ocidental da África, vamos trabalhando em temas de interesse comum e fortalecendo a compreensão de nossa responsabilidade conjunta pelo Atlântico Sul. Felicito a Marinha por ter sido pioneira na cooperação com a Namíbia e por fazer-se presente nas discussões e exercícios relativos à segurança no Golfo da Guiné. E não é apenas por solidariedade, mas por interesse direto do Brasil, porque por lá passa boa parte do nosso suprimento de petróleo. Por meio da ZOPACAS, unimos esforços para que nosso oceano seja uma zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares e de todo tipo de rivalidades estranhas ao nosso entorno. E mais uma vez congratulo-me com a Marinha do Brasil pela realização do seminário da ZOPACAS sobre vigilância marítima e busca e salvamento, em Salvador, em outubro do ano passado.

O entendimento realista das necessidades de defesa do Brasil no mundo tem precursores insígnies. Foi com grande presciência que Rui Barbosa, em obra de 1896, ponderou que “a paz é a cláusula essencial do nosso progresso. Mas (...) a primeira condição da paz é a respeitabilidade, e a da respeitabilidade a força (...) A oliveira é cultura efêmera nas costas de um país indefeso”.¹⁰ Seu pensamento continua a servir de bússola em um mundo em transformação e cheio de incertezas. Nosso grande estadista, que também era um pacifista, como demonstrou na Conferência da Haia, compreendia que uma Marinha moderna e adestrada era indispensável à paz e ao progresso do nosso país. Em suas palavras, “O mar, que na paz nos enriquece, na guerra nos ameaça”.¹¹ Por isso, Rui Barbosa concluía seu texto com uma grave advertência: “O oceano impõe deveres”.¹² (Devo dizer que também os rios, no nosso caso). Estou seguro de que a Escola de Guerra Naval se desincumbirá daqueles deveres que lhe caberão em seu próximo século.

¹⁰ Barbosa, Rui. *Cartas de Inglaterra*. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1896, p. 203.

¹¹ Id., p. 154.

¹² Id., p. 207

A EXPANSÃO DOS DIREITOS SOBERANOS NOS OCEANOS

António Silva Ribeiro*¹

RESUMO

Este artigo reflexiona sobre alguns aspectos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aprovada em 1982. Esta verdadeira "Lei do Mar" regulamentou os parâmetros que balizam a delimitação das áreas de jurisdição dos Estados nos oceanos e, eventualmente, a expansão desses direitos soberanos com base em uma dimensão política específica de cada Estado. Dessa maneira, a partir de uma breve apresentação do essencial das teses idealista e realista, este trabalho intenciona proporcionar aos leitores alguns argumentos estratégicos, complementares dos jurídicos, sobre as virtudes e os desafios colocados pelo processo de expansão dos direitos soberanos do Estado costeiro nos oceanos

Palavras-chave: CNUDM; Direito do Mar; Expansão dos direitos; Direitos soberanos do Estado costeiro.

THE EXPANSION OF SOVEREIGN RIGHTS ON THE OCEANS

ABSTRACT

This article has the purpose to discuss UNCLOS approved in 1982. This true "Law of the Seas" has regulated parameters that delimited states' s jurisdiction areas on the oceans and eventually the extension of these rights as a political dimension of those states. Thus beginning with a brief presentation of realistic and idealistic views, this works intents to unfold some strategic thoughts as a complement to the legal arguments about the virtues and challenges in the process of expansion of sovereign rights of states on the oceans.

Keywords: UNCLOS; Law of the Sea; Expansion of rights; Sovereign rights on the oceans.

* Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, Portugal; E-mail: antonio.silva.ribeiro@marinha.pt

¹ Vice-almirante da Marinha Portuguesa, Doutor em Ciência Política, professor catedrático convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, professor militar da Escola Naval e professor coordenador do Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração.

INTRODUÇÃO

Em 1982, perante a necessidade de manter a ordem jurídica nos oceanos e de orientar a utilização dos recursos neles existentes, foi aprovada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Esta “Constituição Universal dos Oceanos” ou “Lei do Mar”, como também é conhecida, procedeu à uniformização dos critérios para a delimitação exacta das áreas de jurisdição em espaço marítimo, cuja materialização começa agora a suscitar vivos debates. Neles, os especialistas em diversas áreas do saber, apresentam os seus argumentos sobre os efeitos presentes e os eventuais desenvolvimentos futuros da expansão dos direitos soberanos nos oceanos, com uma dimensão política específica em cada Estado costeiro.

Este artigo começa com uma breve apresentação do essencial das teses idealista e realista, sobre as virtudes e os desafios colocados pelo processo de expansão dos direitos soberanos do Estado costeiro nos oceanos. Depois, analisa o significado de cada um dos alertas realistas sobre este alargamento, tendo em vista evidenciar que, embora a CNUDM confira direitos importantes e inalienáveis ao Estado costeiro, o seu exercício implica preparar e empregar instrumentos políticos, científicos, tecnológicos, económicos e securitários, que apoiem a preservação dos interesses marítimos nacionais.

Com esta abordagem pretende-se proporcionar aos leitores alguns argumentos estratégicos, complementares dos jurídicos e essenciais para, em conjunto com os contributos proporcionados pelas visões de outras ciências, proporcionarem uma compreensão mais ampla sobre a problemática da expansão dos direitos soberanos do Estado costeiro nos oceanos.

O ESSENCIAL DAS TESES IDEALISTA E REALISTA

Os novos conceitos e institutos legais estabelecidos na CNUDM para regular a extensão das plataformas continentais, e a conseqüente expansão dos direitos soberanos do Estado costeiro nos oceanos, são percebidos de forma distinta por quem lida com estes assuntos, podendo agrupar-se, de forma simplificada, as principais visões segundo duas escolas de pensamento das relações internacionais.

Os partidários da escola idealista, presos à expressão do direito positivo, enfatizam as virtudes da CNUDM, quando consideram que terminou com o acesso livre e indiscriminado aos recursos marinhos fora da faixa das 3 milhas adjacente às costas, pondo fim à concorrência entre os múltiplos utilizadores e à incompatibilidade de diversas finalidades, que criavam problemas de sobrepesca, de exaustão de jazidas, de poluição e

de destruição ambiental. Para além disso, também afirmam que a CNUDM valoriza o regime autónomo da Área e o estabelecimento da Autoridade para a sua gestão, porque preserva a condição do mar como património comum da Humanidade, numa parte significativa da sua superfície.

Os partidários da escola realista, focalizados nos objectivos e nos comportamentos estratégicos do Estado costeiro em contexto internacional, realçam os desafios da CNUDM, quando alertam para o facto de ter provocado uma descontinuidade nas jurisdições marítimas do Estado costeiro, e criado uma nova geografia marítima mundial. Referem, ainda, que a CNUDM fomentou duas posturas distintas para a expansão jurisdicional nos oceanos, e que tornou o mar objecto do património soberano do Estado costeiro numa parte considerável da sua extensão.

OS ALERTAS REALISTAS

A DESCONTINUIDADE NAS JURISDIÇÕES MARÍTIMAS

A descontinuidade nas jurisdições marítimas do Estado costeiro decorre do facto de, até às 200 milhas, ter direitos soberanos para a exploração, a conservação e a gestão dos recursos naturais vivos e não vivos no leito, no subsolo, na coluna de água e no espaço aéreo sobrejacente. Daí, até ao limite da plataforma continental estendida, o Estado costeiro só possui direitos soberanos para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais no leito e no subsolo. Esta descontinuidade jurisdicional, numa faixa que pode ter até 150 milhas de largura, está a fomentar a criação de áreas marinhas protegidas, onde o Estado costeiro invoca ter interesse especial (Fig. 1). Este é o primeiro passo para, no futuro, ocorrer uma nova evolução da expansão jurisdicional nos oceanos, certamente liderada pelos Estados costeiros mais dinâmicos, que utilizarão a sua tradicional prerrogativa de poder normativo para, com recurso a instrumentos políticos, científicos, tecnológicos, económicos e securitários, fomentarem a homogeneização das competências soberanas em todo o espaço marítimo, até ao limite exterior das respectivas plataformas continentais estendidas.

A NOVA GEOGRAFIA MARÍTIMA MUNDIAL

A nova geografia marítima mundial resulta do facto da CNUDM permitir que os Estados costeiros modifiquem a sua estrutura e composição territorial, pela agregação de plataformas continentais estendidas, o que terá implicações na política e nas relações internacionais. Com efeito, as delimitações provisórias das plataformas continentais estendidas, que já foram objecto de reclamação junto da Comissão de Limites da Organização das Nações Unidas (ONU), permitem perceber os processos de construção territorial progressiva

de alguns Estados costeiros, à custa do espaço marítimo (Fig. 2). Por isso, no futuro, assistiremos ao aparecimento de uma nova categoria geopolítica dos Estados costeiros, assente na ligação e integração dos seus territórios marítimo e terrestre. Tais Estados costeiros terão uma função internacional distinta da actual, devido à sua superior dimensão espacial e aos acrescidos recursos naturais, o que poderá colocar novos desafios à governação política global. Para além disso, também se verificará uma redução do património comum da Área, e um acentuar do encravamento marítimo de alguns Estados costeiros relevantes, que ficarão sem novas possibilidades de acesso aos recursos marinhos, o que contrastará com a situação daqueles que foram beneficiados por factores geográficos como, por exemplo, a localização relativamente à margem continental, a dimensão da linha de costa e a composição territorial por arquipélagos e parcelas continentais. Evidentemente que, como é comum na política internacional, é altamente provável que, no futuro, os Estados costeiros encravados, mas dinâmicos, possam recorrer a instrumentos políticos, científicos, tecnológicos, económicos e securitários, para explorarem, em seu benefício, todas as circunstâncias que permitam aceder aos recursos naturais do solo e subsolo marítimos da Área e, porventura, das plataformas continentais estendidas de outros países menos habilitados à exploração dos seus espaços oceânicos.

AS POSTURAS CONTRASTANTES

A CNUDM também desenvolveu duas posturas contrastantes no movimento global de expansão jurisdicional nos oceanos. Com efeito, os pequenos Estados costeiros, embora tendo legalmente reconhecidos os seus poderes de soberania sobre espaços marítimos vastíssimos, como possuem enormes vulnerabilidades ao nível dos seus instrumentos políticos, científicos, tecnológicos, económicos e securitários, revelam enormes dificuldades na definição das políticas públicas marítimas, bem como na investigação, na exploração, na gestão e na preservação dos recursos naturais marinhos. Por isso, buscam alianças com outros Estados costeiros mais desenvolvidos, e invocam preceitos éticos e morais, que procuram incorporar no Direito Internacional, para afirmarem a sua autoridade sobre os respectivos espaços marítimos. Porém, na falta de capacidade para exercerem uma adequada governança marítima, sentem os seus interesses ameaçados. Os Estados costeiros mais potentes adoptam um comportamento distinto, pelo que questionam qualquer mudança prejudicial à liberdade para explorar o leito e o subsolo marinhos, de acordo com os seus interesses e em função da sua superior capacidade política, científica, tecnológica, económica e securitária. Para isso, afastam as discussões sobre o mar dos benefícios económicos que os seus recursos podem proporcionar, para as colocarem à luz dos grandes princípios políticos. Também se esforçam por garantir que o Direito

Internacional seja compatível com os seus interesses, o que significa evitar mais restrições à exploração dos recursos naturais no mar. Neste âmbito, relativamente à Área adoptam a retórica igualitária do mar como recurso comum. Quanto à plataforma continental estendida privilegiam a retórica da equidade na gestão cooperativa dos espaços marítimos, como está a acontecer no seio da União Europeia. Num e noutro caso visam garantir um acesso privilegiado aos recursos minerais existentes nos fundos oceânicos.

O OBJECTO DO PATRIMÓNIO SOBERANO DO ESTADO COSTEIRO

As duas atitudes caracterizadas na alínea anterior, apesar de contrastantes, contribuem ambas para dar continuidade ao movimento destinado a tornar o mar objecto do património soberano do Estado costeiro, numa parte considerável da sua extensão. Todavia, neste contexto, importa realçar que o exercício dos poderes soberanos dos Estados costeiros menos potentes poderá vir a ser perturbado no futuro, quando os mais fortes necessitarem de novos e acrescidos recursos estratégicos vitais às respectivas economias. Sustenta-se esta previsão no facto dos Estados costeiros mais potentes terem desencadeado, há décadas, um levantamento científico sistemático dos fundos marinhos, dissimulado por propósitos científicos, que tem permitido inventariar os recursos naturais existentes em espaços que integram a Área e as plataformas continentais estendidas de outros Estados costeiros menos potentes. Ora, este facto indicia que poderá ocorrer no mar uma situação semelhante à que antecedeu a partilha de África no século XIX, onde a retórica política, conjugada com as explorações científicas promovidas pelas grandes potências europeias, respaldadas na capacidade tecnológica, no potencial económico e na presença militar, contribuíram para fazer prevalecer o princípio do direito privado romano, *uti possidetis, ita possideatis*, isto é, quem possui de facto, deve possuir de direito. Poderá, por isso, no futuro, ocorrer uma nova evolução da expansão dos direitos soberanos nos oceanos, promovida pelos Estados costeiros mais potentes, que recorrerão ao seu convencional privilégio de poder normativo, para alargarem o respectivo património soberano sobre regiões marítimas hoje incluídas na Área, ou estabelecerem regimes especiais de usufruto dos recursos existentes nas plataformas continentais estendidas de outros países que não possuam meios para os explorarem.

CONCLUSÕES

A expansão dos direitos soberanos do Estado costeiro nos oceanos proporcionada pela CNUDM, suscita vivos debates, onde especialistas em

diversas áreas do saber apresentam os respectivos argumentos sobre os efeitos presentes e os eventuais desenvolvimentos futuros desse processo. Na gênese de todas as discussões está o facto de a CNUDM marcar o início da expansão dos direitos soberanos nos oceanos, com uma dimensão política específica em cada Estado costeiro.

Nestes debates têm sido particularmente evidentes as teses dos seguidores das escolas idealista e realista das relações internacionais. Os partidários da escola idealista enfatizam as virtudes da CNUDM para o fim do acesso livre e indiscriminado aos recursos marinhos fora da faixa das 3 milhas adjacente às costas, a redução dos problemas de sobrepesca, de exaustão de jazidas, de poluição e de destruição ambiental. Também valorizam o regime autónomo da Área e o estabelecimento da Autoridade para a sua gestão, pelo facto de contribuírem para a preservação do mar como património comum da Humanidade. Os adeptos da escola realista realçam vários desafios decorrentes das novas regras estabelecidas pela CNUDM, como são a descontinuidade nas jurisdições marítimas, a nova geografia marítima mundial, as posturas contrastantes entre as pequenas e as grandes potências marítimas, e o objecto do património soberano do Estado costeiro. Consideram que estes aspectos poderão desencadear novos processos estratégicos, no quadro da reivindicação e da posterior exploração dos recursos marinhos da plataforma continental estendida.

Como preconizam os partidários da tese idealista, é inequívoco que a CNUDM confere um conjunto de direitos importantes e inalienáveis aos Estados costeiros. Porém, para que estes consigam exercer tais direitos, os adeptos da tese realista alertam para a relevância de possuírem instrumentos essenciais à preservação dos seus interesses marítimos nacionais, como são: uma política marítima mobilizadora do poder nacional; o conhecimento científico sobre o potencial do mar; a capacidade tecnológica necessária à exploração do mar; a actividade económica relevante no mar; e os instrumentos securitários para a afirmação da autoridade do Estado no mar.

Ambas as teses realçam aspectos da maior relevância para o uso do mar pelo Estado costeiro. Porém, face às características da política internacional, os argumentos estratégicos evidenciados pela tese realista, não devem ser esquecidos no quadro dos esforços multidisciplinares desenvolvidos pelo Estado costeiro para sustentar, credibilizar e materializar as suas posições negociais, no quadro dos processos em curso para a redelimitação justa dos espaços marítimos no seio da ONU e, sobretudo, para o usufruto seguro dos recursos do seu mar, no âmbito das organizações internacionais de que faz parte.

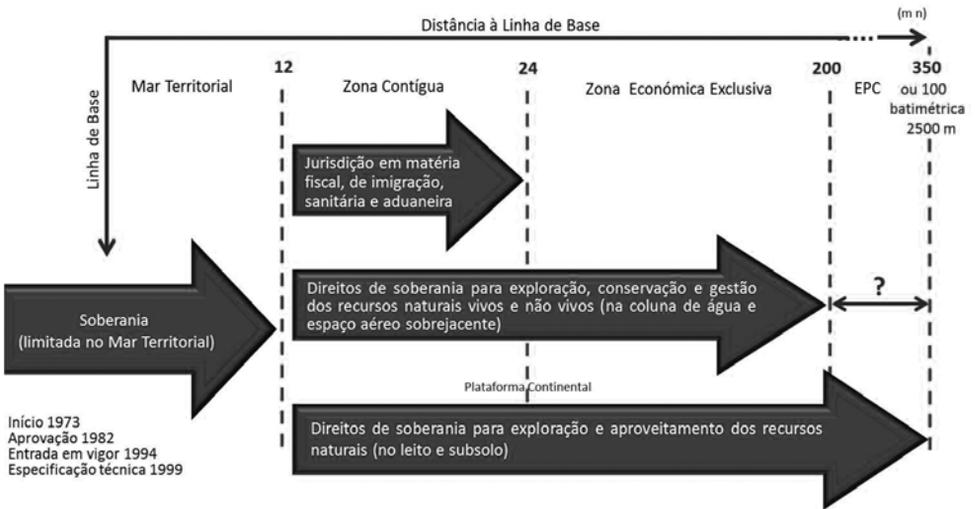


Fig. 1 – Limites jurisdicionais estabelecidos pela CNUDM

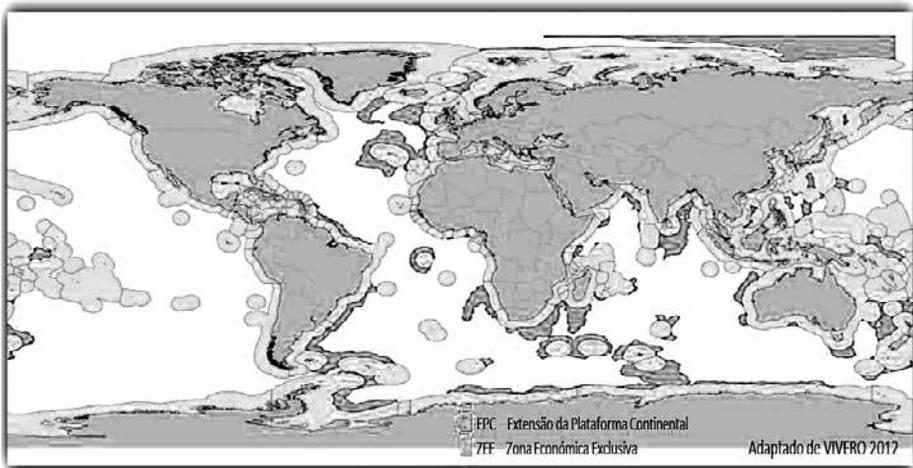


Fig. 2 – A nova geografia marítima mundial

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, S. *A apropriação dos oceanos*. Lisboa: Academia de Marinha, 1995.

COOK, P. J.; CARLETON, C. M., *Continental Shelf Limits: the scientific and legal interface*. New York: Oxford University Press, 2000.

FERRÃO, M. C. *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2009.

GUEDES, A. M. *Direito do Mar*. Coimbra, PT: Coimbra Editores, 1998.

RIBEIRO, A. S. A visão estratégica e holística do uso do mar. *Revista da Armada*, Lisboa, n. 466, p. 4, ago. 2012.

RIBEIRO, A. S. Uma visão estratégica do mar: perspectivas de análise. *Negócios Estrangeiros*, Lisboa, n. 12, p. 65-75, jan. 2008.

TELLEGEN-COUPERUS, Olga. *A Short History of Roman Law*. New York: Routledge, 1993.

VÍVERO, Juan L. Suárez. The extended continental shelf: a geographical perspective of the implementation of article 76 of UNCLOS. *Ocean & Coastal Management*, v. 73, p. 113-126, Mar. 2013.

Recebido em: 03/09/2013

Aceito em: 19/12/2013

TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO SETOR DE DEFESA: UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Waldimir Pirró e Longo*
William de Sousa Moreira**

RESUMO

Este trabalho explora a perspectiva sistêmica para a análise dos processos de desenvolvimento científico-tecnológico a partir da II Guerra Mundial, tendo como ponto de partida a experiência norte-americana. A partir da base conceitual inerente aos sistemas de inovação, analisa-se as condições para o desenvolvimento de um sistema setorial de inovação que atenda às demandas do setor de defesa no Brasil. Considerações finais indicam a existência de óbices e desafios decorrentes das peculiaridades da realidade nacional.

Palavras-chave: Sistema Setorial; Inovação para Defesa; Ciência e Tecnologia.

TECHNOLOGY AND INNOVATION IN THE DEFENSE SECTOR: A SYSTEMIC APPROACH

ABSTRACT

This paper explores the systemic approach to the analysis of the scientific-technological development process, in the post-World War II period, taking the US experience as a starting point. From the conceptual framework inherent to innovation systems, it analyzes the conditions for the development of a sectoral system of innovation that meets the defense industry demands in Brazil. The final considerations indicate the existence of obstacles and challenges arising from the peculiarities to the national reality.

Keywords: Sectoral System; Defense Innovation; Science and Technology.

* Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF) e professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST), no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST-UFF). E-mail: wlongo@hotmail.com.br.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval. Doutor em Ciência Política pela UFF. E-mail: williamsm2k@gmail.com.br.

Ambos os autores são pesquisadores do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA), do INEST-UFF.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as demandas de segurança e defesa, individual ou coletiva, foram molas impulsoras de avanços tecnológicos de produtos, processos e serviços. Fruto de esforços direcionados especificamente a atender necessidades militares, esses avanços acabaram tornando-se úteis à produção de bens e serviços com aplicação civil.

Na Antiguidade, gregos e posteriormente romanos foram criadores de armas que lhes valeram, em seu tempo, a supremacia militar. No mundo medieval, os chineses foram grandes inventores e inovadores, tendo desenvolvido sofisticadas armas de guerra. No século XIX, em plena Revolução Industrial, aceleraram-se as invenções e inovações, gerando uma verdadeira corrida tecnológica em busca de novos armamentos que pudessem representar, na terra, no mar ou no ar, o diferencial para a vitória.

No século XX, ao início da Grande Guerra, embora a inter-relação entre ciência e inovações tecnológicas já estivesse evidente, os governos dos beligerantes ainda não vislumbravam com clareza a contribuição que a ciência poderia dar ao avanço de tecnologias de emprego bélico, haja vista vários cientistas terem sido efetivamente empregados como combatentes. No Reino Unido, por exemplo, cinco dos que viriam a ser agraciados com o Prêmio Nobel sobreviveram aos campos de batalha, a saber: E. V. Appleton (físico, Infantaria), P. M. S. Blackett (físico, Marinha), W. L. Bragg (físico, Artilharia), A. V. Hill (fisiologista, Infantaria) e G. P. Thomson (físico, Infantaria). Outro possível laureado, H.G.J. Moseley (físico, Corpo de Engenheiros), não teve a mesma sorte e foi morto em campanha em 1915 (DEAR; FOOT, 2001).

Após o término daquele conflito, a incipiente ligação fomentada entre a capacidade científico-tecnológica e as necessidades governamentais na área da defesa foi, praticamente, desativada, com as exceções da Alemanha e da Rússia. Nesses dois países, ideologias de fundo nacionalista deram contornos mais fortes à citada ligação, notadamente no que tangia aos interesses bélicos. Desse modo, ao eclodir a II Guerra Mundial, a comunidade científica e tecnológica alemã já estava “mobilizada” e engajada no desenvolvimento de inovações de emprego primordialmente militar. Nos países Aliados, tal potencial foi também mobilizado para o atendimento de necessidades bélicas, principalmente nos EUA e no Reino Unido (RU).

Observa-se, nesse período, que a intervenção do Estado, principalmente por intermédio das Forças Armadas (FA), fez acelerar o uso dos conhecimentos científicos para geração de tecnologias e a passagem dessas à produção em escala industrial, com resultados econômicos significativos. Por meio da ação direta de órgãos dos governos, do financiamento estatal, do planejamento da pesquisa e do desenvolvimento experimental envolvendo

as indústrias, os institutos e universidades, foram geradas inovações e aperfeiçoados materiais e serviços que puseram em evidência o valor estratégico da mobilização do potencial científico e tecnológico da nação.

Enquanto mobilizados pelo esforço de guerra, cientistas e engenheiros trabalharam não somente para produzir equipamentos bélicos, mas, também, na análise dos seus usos táticos e estratégicos, na logística, na estatística aplicada e no aperfeiçoamento das técnicas organizacionais, na análise operacional e em ferramentas de tomada de decisão pelos estados-maiores. Os avanços alcançados foram decisivos para o desfecho do conflito e para a reconfiguração do poder em nível mundial, naturalmente à conveniência dos líderes do processo.

Ademais, durante e após aquela devastadora guerra, os resultados das pesquisas conduzidas para fins militares tornaram-se fontes de valiosas tecnologias e de inovações de uso civil, com elevado valor agregado, sendo exemplos: radares, aviões a jato, computadores, aparelhos de comunicações, energia nuclear, novos materiais etc. Finalmente, tornou-se mais evidente no pós-II Guerra que a capacidade científica e tecnológica tornara-se importante ordenador do poder a nível mundial nos seus aspectos políticos, econômicos e militares.

O presente trabalho busca explorar, na experiência histórica, como os modelos de política e gestão de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para a defesa se constituíram e, particularmente, como levaram aos sistemas setoriais de inovação (SSI). A partir dessa compreensão, busca-se apontar óbices e desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento de um SSI que atenda às demandas do setor de defesa brasileiro.

CIÊNCIA E TECNOLOGIA COMO OBJETO DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS

A partir de meados do século XX, ciência e a tecnologia (C&T) passaram a fazer parte central das políticas e estratégias nacionais dos países mais desenvolvidos. Os governos ampliaram a atuação do Estado nesse campo por meio da institucionalização, da formulação de políticas públicas, estratégias e ações específicas, da criação de órgãos especializados de apoio, incentivos e suporte financeiro, bem como de mecanismos e procedimentos facilitadores.

Pode-se afirmar que os EUA, grande vitorioso nas guerras do século XX, tornaram-se o paradigma de todo esse processo, tendo servido de inspiração para outros países. A análise do modelo norte-americano pode alargar a compreensão sobre os caminhos que levaram aquele país ao cume científico-tecnológico mundial. Um bom começo é conhecer a contribuição de alguns pioneiros na concepção de políticas públicas para o desenvolvimento

científico-tecnológico.

No início da década de 1940, os EUA não estavam focados na preparação para a II Guerra Mundial. O investimento em C&T de interesse militar era limitado e as pesquisas conduzidas basicamente pelos próprios militares, sem maior preocupação com a coordenação e racionalização de esforços entre forças singulares. Em 1940, o engenheiro Vannevar Bush¹ (1890-1974) e um grupo de cientistas perceberam que o país necessitava de uma nova concepção organizacional para alavancar a pesquisa de interesse da defesa. Na visão deles, governo, forças armadas, comunidade científica e empresários deveriam adotar uma forma de atuação mais cooperativa, caso a guerra sobreviesse.²

Bush teve a oportunidade de expor o pensamento do grupo ao presidente Franklin D. Roosevelt, propondo-lhe criar o *National Defense Research Committee* (NDRC), com o propósito de unir governo, militares, empresários e líderes da comunidade científica na coordenação das pesquisas. O presidente concordou com a proposição, criou o NDRC e nomeou Bush seu executivo, com acesso direto à Casa Branca. Em 1941, foi criado o *Office of Scientific Research and Development* (OSRD), tendo Bush como diretor e o NDRC como unidade operacional. Surgia, assim, uma inovação organizacional, anteriormente inexistente, que criou uma relação direta entre a comunidade científica e o presidente dos EUA, é dizer, uma ponte entre o mundo da C&T e o da política.

O trabalho de Bush à frente do NDRC e do OSRD contribuiu para que os EUA e seus aliados vencessem a guerra, mudando a maneira como a pesquisa científica era conduzida no país. Bush demonstrou que a tecnologia era fundamental para a guerra, o que fez aumentar o respeito pelos cientistas e impulsionou a institucionalização das relações entre o governo, os empresários e a comunidade científica.³

Em novembro de 1944, Vannevar Bush recebeu um ofício do presidente Roosevelt com indagações a respeito do futuro uso do desenvolvimento científico e tecnológico após o término da Guerra, que se mostrava próximo. Em resposta, Bush encaminhou à presidência, em julho de 1945, um relatório que se tornaria famoso, intitulado “Ciência, a fronteira sem fim” (“*Science - the endless frontier*”),⁴ no qual era proposto o estabelecimento de uma política nacional para o desenvolvimento científico e a criação de uma fundação, cuja principal função seria o apoio às pesquisas básicas e aplicadas, bem

¹ Diretor da Secretaria de Pesquisa Científica e Desenvolvimento dos EUA Office of Scientific Research and Development - OSRD).

² INTERNET Pioneers: Vannevar Bush. Ibiblio, [s.d]. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/pioneers/bush.html>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

³ INTERNET Pioneers. Loc. Cit.

⁴ BUSH, V. Science the endless frontier. Washington: U. S. Government Printing Office, 1945.

como ao ensino de ciência.

As sugestões não foram totalmente implementadas, de imediato, e a fundação que deveria centralizar o apoio ao desenvolvimento científico, a *National Research Foundation* (NRF), somente veio a ser criada na administração do presidente Harry S. Truman, em 1950, com o nome de *National Science Foundation* – NSF, com atribuições e autoridade menores do que as originalmente propostas.

Entre 1945 e 1950, o governo norte-americano havia aprofundado a visão sobre a importância estratégica da C&T, suas implicações internacionais, e sobre o papel central das empresas privadas e do próprio governo. Claro ficara que a C&T transcendia os muros da academia e do governo, embora ambos fossem vitais para o seu desenvolvimento. Basicamente, os EUA alteraram a postura de “política para a ciência” (“*policy for science*”) proposta em 1945, com maior autonomia e independência para os cientistas, para “ciência para a política” (“*science for policy*”), contemplando uma maior presença do Estado nos rumos a serem tomados. Isto já havia sido evidenciado por Truman, em 1947, quando o Conselho de Pesquisa Científica do Presidente (PSRB) publicou o seu *Science and Public Policy*, conhecido como Relatório Steelman, que já considerava a ampliação da autoridade e das responsabilidades do governo na área, aperfeiçoando a sua atuação política.⁵

Assim, por ocasião da criação da NSF, ao invés de centralizar sua ação numa única agência de desenvolvimento científico, o governo norte-americano já apoiava as pesquisas básicas e aplicadas por intermédio dos então recém-criados *Office of Naval Research* – ONR (1946) e *Atomic Energy Commission* – AEC (1946), bem como dos anteriormente existentes *National Institute of Standards and Technology* – NIST (1901) e *National Institute of Health* – NIH (1887). Nos anos 1950, duas grandes agências federais foram criadas e passaram a fomentar importantes programas mobilizadores, no período da Guerra Fria, a saber: a *National Aeronautics and Space Administration* - NASA e a *Advanced Research Project Agency* - ARPA (que passou a se chamar DARPA, ao ter acrescentado Defesa ao seu nome, em 1970).

O Programa Apolo, que colocou o homem na Lua em 1969, e o desenvolvimento do uso pacífico da energia nuclear podem ser citados como mobilizações ocorridas nesse período, motivadas principalmente pela ameaça soviética e pela crise energética à época. Esses exemplos dão a ideia da influência que os EUA tiveram na conformação nos modelos de organização sistêmica no que tange ao binômio C&T, notadamente no Ocidente. A experiência da trajetória norte-americana pode, assim, contribuir para a reflexão sobre os modelos de sistemas de C&T e suas relações com a inovação para a defesa.

⁵ UNITED STATES. President's Scientific Research Board. Science and public policy: a report to the President. Washington: U.S. G.P.O., 1947.

Importa destacar que, nesse mesmo período, o surgimento das armas de amplo poder de destruição, como a bomba atômica, estimularam os Estudos Estratégicos (“Strategic Studies”), que se consolidaram como campo de interesse estatal e acadêmico, incorporando, nas suas preocupações, a problemática da C&T de interesse da defesa. Teve papel relevante nessa consolidação o pioneiro artigo do cientista político Bernard Brodie, intitulado “Estratégia como Ciência” (“*Strategy as a Science*”), publicado em 1949.

SISTEMAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O tema “inovação” ganhou nova relevância em âmbito mundial no mundo pós-Guerra Fria, com a reformulação das agendas de governança global e, particularmente, a intensificação dos processos de globalização. Ficou mais claro que a qualidade da inserção internacional dos países seria, em boa medida, função do poder de competição na chamada “nova economia”, intensiva em tecnologia de base científica. Tal poder, por sua vez, derivaria essencialmente da capacidade de inovar, o que deixaria os países desenvolvidos em considerável vantagem, e os emergentes diante de grandes desafios.

Na perspectiva *schumpeteriana*, a dinâmica da inovação é complexa e se processa a partir da oferta de novos bens de consumo (produtos), novos métodos de produção ou de transporte, novos mercados e novas formas de organização industrial que o espírito empreendedor capitalista induz. Inovação, afirma Schumpeter, tem a ver com empreendedorismo. A partir da observação dos processos históricos que fizeram a “mutação industrial” nos setores de *commodities* (ferro e carvão) e de transportes, o autor da obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942) destaca que a abertura de novos mercados e o desenvolvimento organizacional e industrial gera um “processo revolucionário a partir de dentro”, com a substituição de bens e serviços estabelecidos por novos e melhores. Empresas incapazes de operar nessa dinâmica poderiam sair do mercado, dando lugar a novas mais capacitadas à inovação. Assim, esse processo de “destruição criativa”, diria o autor, se mostra inerente ao sistema capitalista (SCHUMPETER, 2012, p. 1831).

É possível avaliar a capacidade de inovação dos países por meio de alguns indicadores, entre eles a quantidade de registros de patentes e de outras formas de propriedade intelectual.⁶ Sobre essa base, na virada para o século XXI, Jeffrey Sachs (2000),⁷ ao observar a economia mundial

⁶ Entre as formas de propriedade industrial estão, além das patentes, as marcas, os desenhos industriais e as indicações geográficas. Na área de direitos de autor enquadram-se os programas de computador, e na de mecanismos *sui generis* a topografia de circuitos integrados, células-tronco, transgênicos e cultivares.

⁷ Jeffrey Sachs era diretor do “Centre for International Development” e professor de Comércio Internacional na Universidade de Harvard.

nas décadas anteriores, inferiu que o mundo deixara de ser dividido por ideologias (referindo-se à Guerra Fria) para ser dividido pela tecnologia, ou melhor, pelo nível de capacitação tecnológica. Segundo aquele autor, poder-se-ia agrupar os países e/ou regiões em categorias, o que resultaria na divisão do planeta em três partes. “Uma pequena parte [...], responsável por cerca de 15% de sua população, fornece quase todas as inovações tecnológicas existentes”. Uma segunda, prossegue Sachs, que engloba talvez metade da população mundial, está apta a adotar essas tecnologias nas esferas da produção e do consumo. A parcela restante, que cobre por volta de um terço da população mundial, vive tecnologicamente marginalizada, é dizer, “não inova no âmbito doméstico, nem adota tecnologias estrangeiras”. Segundo o estudo, entre os países que se destacam na geração de inovações estão: EUA, Canadá, Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Suíça, Bélgica, Holanda, Áustria, Japão, Coreia, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, Singapura e Israel.

O fato é que as inovações mais relevantes em âmbito global têm sido geradas por poucos países. Potências como EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido ocupam as primeiras colocações do relatório do *US Patent and Trademark Office*⁸ (USPTO), em termos de número de patentes concedidas ao longo da última década. No que tange ao mercado de produtos de defesa, segundo pesquisa do periódico especializado “Defence News”, das cem companhias de maior faturamento em 2012, quarenta e duas são dos EUA (62% do total faturado pelas cem maiores empresas em 2012); dez do Reino Unido (11%),⁹ cinco da França (4,7%); duas da Itália (3,4%), uma dos Países Baixos (3,7%), três da Alemanha (1,2%).⁴ Trata-se de um mercado com clara liderança norte-americana e europeia, onde estão os países com maior capacidade de inovação em defesa.

A trajetória histórica desses países citados revela a determinação política pela opção estratégica em prol do progresso científico e tecnológico, com substanciais e continuados investimentos em um sistema educacional de qualidade em todos os níveis. Depreende-se, também, atenção especial dada às ciências exatas e às engenharias, tendo sido implantada robusta infraestrutura dedicada ao desenvolvimento científico e tecnológico. Ademais, foram estabelecidos arcabouços regulatórios que incentivavam a inovação, tanto no setor produtivo quanto no governamental. Desse modo, conseguiram criar uma ambiência nacional favorável ao progresso tecnológico, sendo possível distinguir o surgimento de verdadeiros sistemas

⁸ Relatório do Escritório de Patentes e Marcas dos EUA. All Technologies Report: JANUARY 1, 1988 - DECEMBER 31, 2012 - A PATENT TECHNOLOGY MONITORING TEAM REPORT, mar. 2013. Disponível em: <http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/all_tech.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

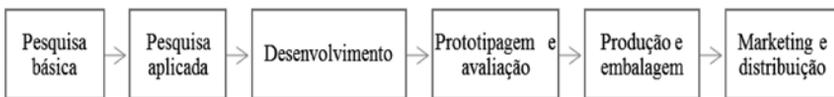
⁹ Fonte dos dados utilizados: Defense News Top 100 for 2013. DefenseNews, 2013. Disponível em: http://special.defensenews.com/top-100/charts/rank_2013.php. Acesso em 18 jan. 2014.

nacionais de inovação (DOSI, et al, 1988; NELSON; ROSEMBERG, 1993; EDQUIST; JOHNSON, 1997; LUNDVALL, 2002) e/ou vários sistemas setoriais de inovação (MALERBA, 2003), unindo, com grande sinergia, os inúmeros atores envolvidos nos processos.

Diante do desafio de atenuar o “gap” tecnológico e melhorar a inserção no sistema econômico internacional, países emergentes como o Brasil implantaram seus respectivos sistemas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico, compreendendo universidades, institutos, laboratórios, agências, empresas etc. A expectativa era que a formação de pessoal em universidades, a montagem de laboratórios modernamente equipados em institutos de pesquisa e em empresas, a criação de agências de fomento e de órgãos públicos de apoio, a realização competente de pesquisas básicas e aplicadas, assim como de desenvolvimento experimental e engenharia, desembocariam em desenvolvimento tecnológico cujo resultado seria a produção de bens e de serviços competitivos pelo setor produtivo local. As inovações seriam, desse modo, uma consequência previsível do funcionamento linear desse sistema, bastando que fossem assegurados os meios humanos, materiais e regulatórios pertinentes, e que ocorresse interação entre os atores definidos pelo próprio sistema.

A concepção de sistema linear tem sido frequentemente atribuída a Vannevar Bush (1945), em função do conteúdo do já mencionado documento “Science, the Endless Frontier”. Devido à sua simplicidade, o modelo rapidamente tornou-se paradigmático e popular entre os formuladores de políticas públicas de C&T (TORNATZKY, 1983).¹⁰ A figura a seguir representa graficamente esse sistema.

Figura - Estágios do sistema linear de inovação



As políticas de desenvolvimento científico e tecnológico implementadas foram exitosas à medida que fortaleceram, em diferentes graus, a infraestrutura pública de C&T, bem como algumas empresas e instituições individualmente envolvidas, mas não resultaram na geração de inovações com a intensidade e a dinâmica requeridas. Não havia, em certos casos, clareza quanto ao objetivo dos investimentos ser a produção de inovações, que deveriam alcançar ou ocorrer primordialmente no setor produtivo.

As limitações e críticas do sistema linear, como a excessiva ênfase na pesquisa científica como fonte de inspiração para a geração de novas

¹⁰ TORNATZKY, Louis G. The process of technological innovation: reviewing the literature. Productivity Improvement Research Section. Division of Industrial Science and Technological Innovation. Washington, D.C. : National Science Foundation, 1983.

tecnologias e o processo essencialmente sequencial, fizeram com que surgissem propostas de novos modelos explicativos que melhor refletissem a complexidade do processo inovador.

Na década de 80, destaca-se o modelo sintetizado no chamado sistema de inovação que procura entender o papel de cada um dos participantes e as relações entre eles (DOSI, et al., 1988; NELSON; ROSEMBERG, 1993; EDQUIST; JOHNSON, 1997; LUNDVALL, et al., 2002). Esse modelo permite a segmentação do processo de inovação em diferentes níveis de análise, dependendo das fronteiras dos processos. Geograficamente, os sistemas podem ser supranacional, nacional ou subnacional (regional ou local) e, ao mesmo tempo, setorial: siderúrgico, naval, químico, aeronáutico etc.

Segundo Pari Patel e Keith Pavitt, em termos gerais, um sistema nacional de inovação pode ser definido “com base nas instituições envolvidas na geração, comercialização e difusão de novos e melhores produtos, processos e serviços (i.e. mudança tecnológica)” e, também, prosseguem os autores, “no incentivo, estrutura e competências dessas instituições que influenciam a taxa e a direção dessas mudanças” (PATEL; PAVITT, 2000, p. 217).

O processo de inovação é, como indicara Schumpeter, complexo e, no limite, “revolucionário”. Ele envolve diversos agentes e fatores que extrapolam aqueles sugeridos no conceito de “sistema de desenvolvimento científico e tecnológico”. Tais atores nem sempre podem ser percebidos numa observação superficial de países como os EUA, o Reino Unido ou o Japão. A inovação resulta de um processo que envolve numerosas interações cruzadas entre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento experimental, tecnologia industrial básica (desenho industrial, normas, metrologia, certificação, qualidade), engenharia e outras atividades que ocorrem dentro, fora e entre empresas. Tal processo depende, também, da combinação de fatores como políticas públicas, arcabouço regulatório formal e práticas usuais da sociedade local, recursos humanos, organização, gestão, financiamento, marketing, logística, alianças estratégicas e redes de cooperação, acesso a variadas fontes de informações, mercado, fornecedores etc.

Assim, tornou-se evidente a necessidade de uma visão ampla desse intrincado processo social para bem compreender seu funcionamento, requisito para se conceber correções efetivas ou aprimoramentos. Em última instância, a existência, ou não, de um sistema nacional ou setorial de inovação é evidenciada pelos resultados desse complexo, ou seja, pela geração e introdução no mercado de produtos e processos tecnologicamente novos, assim como de melhorias tecnológicas significativas em produtos e processos existentes.¹¹

¹¹ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. Manual de Oslo: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Trad. Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Rio de Janeiro: FINEP, 2004.

Sobre essa base, é recomendável que uma estratégia nacional contemple, no que tange à C&T, ações voltadas à geração de inovações tecnológicas, assim como medidas que favoreçam a criação e/ou desenvolvimento de um sistema setorial específico em defesa ou de vários subsistemas setoriais complementares e interconectados (naval, terrestre e aeroespacial).

SISTEMA SETORIAL DE INOVAÇÃO

A partir dos anos 1980, pesquisas sobre sistemas de inovação passaram a explorar as diferentes dinâmicas, componentes e interações de diversos setores da economia. Verificaram-se características e peculiaridades distintas, inerentes a cada setor, que geram demandas específicas de estímulo.

Segundo Franco Malerba (2002),¹² um sistema setorial de inovação (SSI) pode ser entendido como: “um conjunto de novos e de já estabelecidos produtos para usos específicos e o conjunto de agentes que fazem as interações mercadológicas e não mercadológicas para a criação, produção e venda desses produtos”. Um sistema setorial “tem uma base de conhecimento, tecnologias, insumos e uma demanda existente, emergente ou potencial”. Para o professor da Universidade Bocconi, um SSI é constituído por três componentes principais: “*conhecimento e domínio tecnológico*”, “*atores e redes*” e “*instituições*” (MALERBA, 2003).

No que tange ao *conhecimento e domínio tecnológico*, qualquer setor pode ser caracterizado por uma base específica de conhecimento, tecnologias e insumos. Para Malerba (2005), o foco no conhecimento e no domínio tecnológico coloca no centro da análise as fronteiras do setor em consideração que, usualmente, mudam ao longo do tempo. Igualmente, ligações e complementaridades entre tecnologias, produtos (artefatos) e atividades têm um papel importante na definição das fronteiras do setor. Complementaridades dinâmicas, que levam em consideração interdependências e retroalimentações entre tecnologias, produtos e atividades, são as maiores fontes de transformação e crescimento setorial.

Sobre *atores e redes*, Malerba destaca que um setor é composto por agentes heterogêneos que incluem: indivíduos (consumidores, empresários, cientistas); empresas (usuários, produtores e fornecedores de insumos), organizações não-empresariais (universidades, institutos de pesquisa, agentes financeiros, sindicatos e associações técnicas); departamentos de grandes organizações (como de P&D ou de produção), grupos de organizações (associações industriais). Cada um desses atores tem

¹² Professor da Universidade de Bocconi, em Milão, Itália, é professor de Economia Industrial e pesquisador de processos de inovação e de transformação industrial.

habilidades específicas de processamento e armazenamento de conjuntos de conhecimentos, dentro do seu contexto institucional intrínseco. Na opinião do autor, as diferentes partes interessadas sabem criar atividades distintas de forma singular. Assim, o conhecimento, aprendizado e comportamento são entendidas como enraizadas na heterogeneidade destes atores, por sua experiência, competência, organização e desempenho. Os tipos de estruturas de relacionamento e de redes diferem de sistema setorial para sistema setorial como consequência de peculiaridades da base de conhecimento, dos principais processos de aprendizado, das tecnologias dominadas, das características da demanda, das ligações principais e da dinâmica das complementariedades.

A figura abaixo mostra a representação gráfica simplificada do que seria o SSI na construção naval, na concepção de ARAUJO, DALCOL e LONGO (2011).

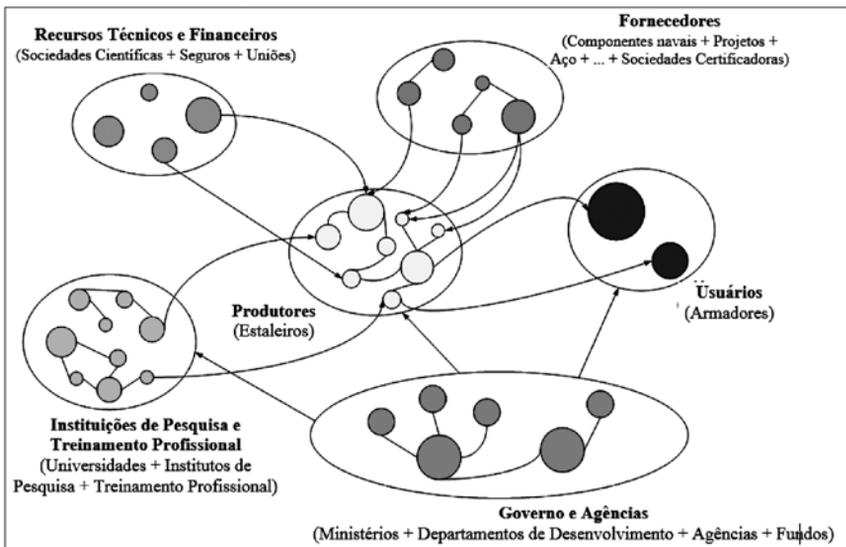


Figura 2 - Sistema Setorial de Inovação na Construção Naval (Tradução nossa).

Fonte: ARAUJO, F. O.; DALCOL, P. R. T.; LONGO, W. P. A diagnosis of Brazilian shipbuilding industry on the basis of methodology for an analysis of sectorial systems of innovation. *Journal of Technology Management & Innovation, Chile*, v. 6, n. 4, p. 151-171, 2011.

O terceiro componente são as *instituições (institutions)*, que moldam as interações entre os agentes. No sentido especial em que é utilizada na análise de Malerba (2003), a expressão *institutions* é de difícil tradução e não se deve confundir com “instituições” no sentido comumente adotado na língua portuguesa. Elas compreendem o conjunto de normas, regras, rotinas, hábitos comuns, práticas estabelecidas, leis, padrões etc., que moldam a cognição e a ação dos agentes. Podem, por exemplo, ser voltadas a normatizar a ação

ou a interação dos agentes (contratos); podem ser mais ou menos restritivas, formais ou informais (a lei de patentes ou regulamentos específicos versus tradições e convenções). Inúmeras *institutions* são nacionais (ex: sistema de patentes), enquanto outras são específicas do sistema setorial, como o mercado de trabalho ou instituições financeiras específicas para o setor. A mesma instituição pode assumir diferentes características em diferentes países e, conseqüentemente, pode afetar diferentemente os respectivos sistemas setoriais.

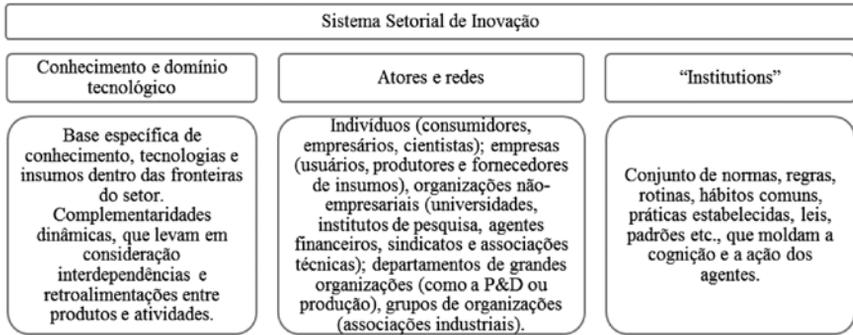


Figura 3 - Modelo de SSI segundo Franco Malerba

Os sistemas setoriais permitem uma nova perspectiva de análise mais focada na compreensão dos diversos fatores que afetam a dinâmica geradora das inovações voltada ao aparelho produtivo nacional. Na síntese de Malerba:

Sistemas setoriais possuem uma base de conhecimento, tecnologias, inputs e uma demanda, real ou potencial. Os agentes são indivíduos e organizações com vários níveis de integração, com processos específicos de aprendizado, competências, estruturas organizacionais, crenças e posturas. Eles interagem por meio de processos de comunicações, troca, cooperação, competição e liderança, e suas interações são moldadas pelas "institutions". Um sistema setorial gera mudanças e transformações por meio da coevolução de seus vários elementos. (MALERBA, 2003, p. 32. Tradução nossa)

Em princípio, para facilitar o desenvolvimento de sistemas nacionais ou setoriais, as políticas públicas devem privilegiar as interações entre os múltiplos agentes responsáveis pela geração, difusão e uso dos conhecimentos que potencialmente conduzam a inovações, a criação de uma ambiência favorável e a superação de grandes óbices específicos, peculiares a cada país. Como exemplos de óbices, pode-se citar: uma desnacionalização expressiva de setores tecnologicamente dinâmicos e dos

quais dependam outros setores; um arcabouço regulatório desfavorável ou uma desestimuladora burocracia estatal.

Assim, as políticas de inovação são, evidentemente, muito mais amplas que as políticas usualmente praticadas para o desenvolvimento científico e tecnológico, não podendo ser confundidas. Deduções fiscais, financiamentos favorecidos e subsídios, embora úteis, não são suficientes. Segundo Malerba (2003), melhorar a organização de um sistema de inovação num setor é um caminho seguro para melhorar o retorno dos investimentos públicos e privados em P&D.

A partir do modelo teórico em lide, pode-se pensar o sistema setorial de inovação para a defesa.

Institucionalização da CT&I no setor de defesa no Brasil

As três FA, inicialmente trilhando caminhos próprios e, posteriormente, sob a direção do Ministério da Defesa (MD), vieram aprimorando as estruturas organizacionais adotadas nas respectivas áreas de CT&I, o que inclui as relações de subordinação e atribuições de responsabilidades. Em cada FA, foi constituído um ou mais órgãos de direção setorial voltados ao desenvolvimento científico e tecnológico, chefiado por um oficial general do mais elevado posto, contando com recursos humanos e estruturas físicas próprias.

Seguindo-se à criação do MD (Lei Complementar nº 97, de junho de 1999), o Decreto nº 3.080, de junho de 1999, aprovou a sua estrutura regimental, na qual os assuntos relativos ao desenvolvimento científico e tecnológico para a defesa ficaram sob a responsabilidade do Departamento de Ciência e Tecnologia - DCT, subordinado à então Secretaria de Logística e Mobilização. Posteriormente, essa Secretaria passou a denominar-se Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (Decreto 5.201, de setembro de 2004). Em 23 de novembro de 2010, por meio do Decreto 7.364,¹³ foi reformulada a estrutura do MD, ficando os assuntos de CT&I a cargo do Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial (DECTI), subordinado à Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD). A alteração aprovada proporcionou nova estrutura organizacional, no sentido de melhor habilitar a SEPROD às suas grandes responsabilidades, como por exemplo, propor a política para compras de produtos de defesa e a política nacional de ciência, tecnologia e inovação de defesa, bem como para o desenvolvimento tecnológico e a criação de novos produtos de defesa.

Anteriormente, em agosto de 2000, pelo Decreto 3.569, fora criada a Comissão Assessora de Ciência e Tecnologia para a Defesa - COMASSE, no âmbito do MD, mediante a transformação da Comissão Assessora de Assuntos Científicos e Tecnológicos das Forças Armadas, com a finalidade de assessorar

¹³ O Decreto Nº 7.974, de 1º de abril de 2013, atualizou o Decreto 7.364/2010, mantendo a estrutura básica da SEPROD.

o Ministro da Defesa na coordenação dos assuntos relativos à pesquisa e ao desenvolvimento científico-tecnológico de interesse comum às FA. Fazem parte da Comissão os Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Comunicações, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, e pelos três Comandantes das Forças, presidida pelo Ministro da Defesa.

Em 2001, o MD tornou pública, pela Portaria Normativa 740, a Política de Ciência e Tecnologia das Forças Armadas. No início dos anos 2000, começou a ser arquitetado o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa - SisCTID. Em novembro de 2002, o MD organizou um seminário com ampla participação de ministérios e da comunidade científica e tecnológica, onde foi tornado público o documento “Ciência, Tecnologia e Inovação: Proposta de Diretrizes Estratégicas para a Defesa Nacional”, que previa a criação do Sistema. No ano seguinte, essas diretrizes foram detalhadas e foi publicado o documento “Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional”, sendo o SisCTID oficialmente criado em dezembro de 2003.

Com a formalização do SisCTID, pode-se considerar que o País passou a contar com um arcabouço institucional e físico necessário à integração das Forças e dessas com a comunidade científica e tecnológica civil, condições para se evoluir para um “sistema setorial de inovação” tal como preconizado por Malerba. Em 2004, o MD aprovou pela Portaria Normativa 1.317, uma nova Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional. Em 2005, por intermédio da Portaria Normativa nº 899/MD, foi explicitada a Política Nacional da Indústria de Defesa, com o objetivo geral de propiciar o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira.

No sentido de orientar as ações nacionais de pesquisa, desenvolvimento experimental e engenharia, a citada “Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional” optou por fazer um detalhamento de “áreas estratégicas”. O aludido documento ressalta o início de um processo que busca “contínuo aperfeiçoamento a partir de atividades de prospecção tecnológica e da criação de uma rede de inteligência em CT&I.”

Em dezembro de 2008, pelo Decreto 6.703, o Governo Federal aprovou o esclarecedor e abrangente documento, elaborado em conjunto pelo MD e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, intitulado Estratégia Nacional de Defesa - END. No tocante à reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, a END deixa claro o propósito de assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das FA apoie-se em tecnologias sob domínio nacional e de garantir, nas decisões de compra de equipamentos e serviços, a primazia do compromisso com o desenvolvimento das capacitações tecnológicas nacionais em produtos de defesa. Assim, entre as diretrizes para a reorganização da BID, destacam-se:

- Priorizar o desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes. Essa meta condicionará as parcerias com países e

empresas estrangeiras ao desenvolvimento progressivo de pesquisa e de produção no País.

- . Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos.
- . Evitar que a indústria nacional de material de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira.
- . Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais.
- . Estabelecer, para a indústria nacional de material de defesa, regime legal, regulatório e tributário especial.

Dando sequência à última diretriz da END acima, referente à BID, em setembro de 2011, o Governo Federal editou a Medida Provisória 544, convertida na Lei 12.598/2012, O diploma legal estabelece normas especiais para as compras, as contratações de produtos, de sistemas de defesa, e de desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Além disso, esse diploma legal apresenta definições importantes, três das quais são reproduzidas a seguir:

Produto de Defesa - PRODE - todo bem, serviço, obra ou informação, utilizado nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo;¹⁴

Produto Estratégico de Defesa - PED - todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional;¹⁵

Empresa Estratégica de Defesa - EED - toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições: a) ter como finalidade, em seu objeto social, a realização ou condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PED no País, incluídas a venda e a revenda somente quando integradas às atividades industriais supracitadas; b) ter no País a sede, a sua administração e o estabelecimento industrial ou equiparado a industrial; c) dispor, no País, de comprovado conhecimento científico ou

¹⁴ Inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo.

¹⁵ Tais como: a) recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; b) serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; e c) equipamentos e serviços técnicos especializados para a área de inteligência.

tecnológico próprio ou complementarmente, por meio de acordos de parceria com Instituição Científica e Tecnológica para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, d) assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral, número de votos superior a dois terços do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes. (BRASIL, 2012).

Adicionalmente, a END elegeu como setores estratégicos para o Brasil: o espacial, o cibernético e o nuclear e, em seguida, estabeleceu que neles “as parcerias com outros países e as compras de produtos e serviços no exterior devem ser compatibilizadas com o objetivo de assegurar espectro abrangente de capacitações e de tecnologias sob domínio nacional”. As prioridades apontadas nos três setores são altamente demandantes de competência em amplo espectro de engenharias, servindo de exemplos: na área espacial, projetar e fabricar satélites, veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto; na área cibernética, desenvolver a capacitação cibernética nos campos industrial e militar. Na área nuclear, no que tange ao submarino com propulsão nuclear, completar a nacionalização e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível e da tecnologia da construção de reatores, para uso exclusivo do Brasil.

A elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional e a revisão da Política e da Estratégia Nacional de Defesa, submetidas em 2012 à apreciação do Congresso Nacional, como previsto na Lei Complementar 136/2010, vieram a ratificar a importância atribuída à ciência e tecnologia de interesse da defesa.

Sistema de inovação e as particularidades do setor de defesa.

Demandas e configuração do sistema

As demandas de bens e serviços que justificam um sistema setorial de inovação em defesa ganham concretude em produtos (PRODE), como plataformas e sistemas de combate, que compõem a base material do sistema de defesa nacional. Devido ao elevado padrão tecnológico desses produtos, alguns deles são considerados estratégicos (PED) e geram encomendas tecnológicas especiais ao setor produtivo,

particularmente da base industrial de defesa, por intermédio de compras governamentais. São investimentos de longo prazo e de considerável risco que, não raro, levam os gestores governamentais de defesa a optarem pela obtenção no exterior, agravando, nesses casos, a dependência tecnológica.

Convém destacar que, no que tange ao equipamento e articulação das FA, em conformidade com a END, a atual fase de transição do setor de defesa centra-se no binômio desenvolvimento-defesa, como viabilizador de um projeto socialmente inclusivo que busca alavancar e dinamizar a base industrial de defesa nativa. Tal propósito requer um sistema capaz de dar respostas às diversas demandas, produzindo as externalidades positivas em termos de geração de empregos e de tecnologias. No caso brasileiro, ainda não se pode identificar claramente um sistema setorial de inovação estabelecido, com as características citadas pelo modelo teórico de Malerba.

A partir de demandas dinâmicas e extremamente diversificadas, oriundas dos requisitos de operacionalidade das Forças, e com base nas inter-relações complexas entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento tecnológico,¹⁶ pode-se pensar um sistema setorial de inovação para a defesa (SSID), estruturado a partir de subsistemas (SSSID) voltados a atender às necessidades específicas das FA (MB, EB e Aer). Tal configuração seria compatível com a estrutura de CT&I das FA e não causaria maiores impactos nas mesmas. O SSID, na configuração proposta, conteria um órgão colegiado, composto por representantes dos três SSSID, com a função de integrar as competências materiais e humanas disponíveis nos subsistemas, além da responsabilidade pelo planejamento e acompanhamento das atividades, principalmente as que envolvessem demandas comuns de dois ou três subsistemas. Algumas dessas necessidades comuns decorrem da natureza de certos ambientes e condicionantes operacionais compartilhados, bem como das demandas de interoperabilidade.

A abordagem sistêmica permite a visualização desses subsistemas focados nas necessidades específicas de cada Força ou nas eventualmente comuns a duas delas ou a todas. Pode-se incluir, em alguns casos, os interesses das forças auxiliares, como as polícias, servindo de exemplo equipamentos de proteção individual, fardamentos, armas portáteis, armas e munições não letais.

¹⁶ Conhecimento e domínio tecnológico, atores e redes e instituições.

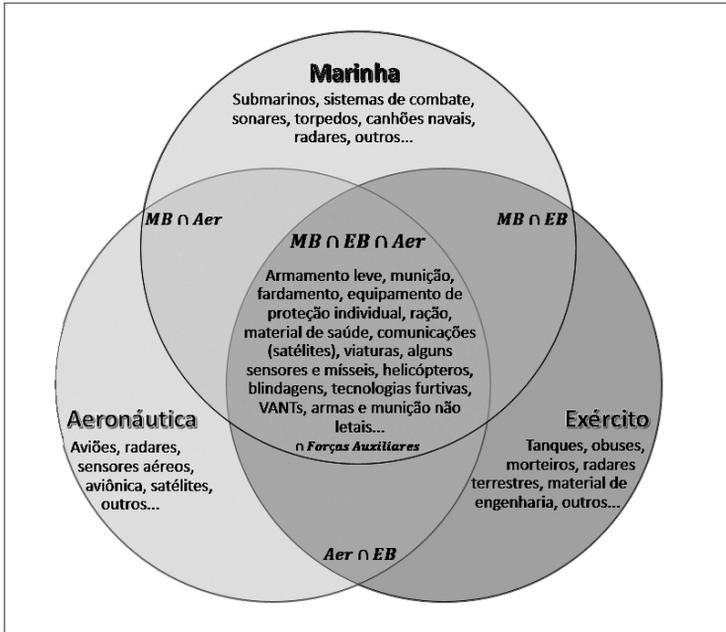


Figura 4 – Subsetores, demandas específicas e comuns.

A Figura apresenta exemplos das demandas, específicas de cada FA ou comuns a duas ou a três forças (ao centro). Convém destacar que certos produtos podem parecer comuns, mas os distintos ambientes operacionais conformam óbices a uma desejável padronização. Um exemplo são os radares de emprego naval que, em função das características das plataformas navais e do ambiente marinho, diferem dos utilizados por aeronaves ou pelas forças que operam em terra. Isso não inibe, entretanto, que possa haver módulos componentes comuns aos diferentes radares. Por outro lado, equipamentos típicos da força terrestre, como blindados sobre rodas, podem ser de utilidade para operações de fuzileiros navais, ainda que esses possam ter outras características específicas. Uma demanda comum de importância estratégica é a comunicação por satélite, que requer ampla capacitação tecnológica e um programa espacial efetivo. Tal capacitação é, pois, de interesse comum das Forças, pelo que representa em termos de possibilidades e de interoperabilidade para os sistemas de comando e controle.

O modelo de SSI proposto por Malerba requer a interação entre diversos atores, como anteriormente citado. No caso do SSID brasileiro, observa-se que vários agentes pertencem ou são vinculados diretamente à estrutura institucional do Estado. Pelas características do mercado de produtos estratégicos de defesa que o aproximam de um monopólio, além de ser o comprador por excelência (Forças Armadas), o Governo controla ou tem sob sua esfera de atuação: os ministérios; as principais instituições científicas

e tecnológicas (ICTs),¹⁷ de produção de conhecimento e de formação de mão-de-obra qualificada;¹⁸ as agências de fomento;¹⁹ as empresas públicas;²⁰ o banco de desenvolvimento;²¹ os institutos de tecnologias industriais básicas,²² a Receita Federal (alfândega) etc. O setor privado participa por meio de indústrias, empresas prestadoras de serviços, bancos e fundos de investimento, universidades e centros de formação técnica, centros de pesquisa, sindicatos e associações de classe, usuários e compradores de tecnologias de uso duplo.

Sistema setorial de inovação e sistema de aquisições

As demandas para o sistema setorial de inovação dependem da sistemática adotada para as aquisições de defesa. As opções tecnológicas e os modos de desenvolvimento e produção escolhidos qualificam o tipo de encomenda e os riscos associados, sendo, em última análise, determinantes para as ações e reações do SSI. As “aquisições de defesa” são entendidas como o processo de suprimento de necessidades a partir de um amplo leque de opções, que vão desde o desenvolvimento autóctone do produto até a compra de equipamentos prontos e acabados no mercado internacional.

O processo decisório que leva à geração de encomendas tecnológicas e compras governamentais é de complexa gestão. Pelo volume de recursos e a multiplicidade de atores envolvidos, justifica-se a existência de um sistema de aquisições de defesa (SAD), voltado a decidir sobre como serão atendidas as demandas de produtos de defesa, notadamente os estratégicos (PED). Nesse sentido, tal sistema deve ser capaz de fazer opções tecnológicas racionais, avaliar riscos de investimentos de longo prazo, cujas consequências incidirão sobre a viabilidade – ou não – de um sistema setorial de inovação em defesa.

¹⁷ ICTs Militares: Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM), Centro Tecnológico do Exército (CTEx), Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA); ICTs civis: Instituto de Engenharia Nuclear (IEN), Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC), Observatório Nacional (ON), Instituto Nacional de Tecnologia (INT) etc.

¹⁸ Instituto Militar de Engenharia (IME), Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), universidades e escolas técnicas.

¹⁹ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

²⁰ Indústria de Material Bélico do Brasil (INBEL); Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul).

²¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

²² Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

Desse modo, esse sistema requer ampla capacitação de pessoas em variadas áreas, como gestão de projetos, pesquisa e desenvolvimento, propriedade industrial, negociação e contratos de transferência de tecnologia, prospecção tecnológica, engenharias, custos de ciclo de vida, finanças públicas, contratos comerciais, compras, controle social externo (auditorias), entre outras. Dessas capacitações dependem, por exemplo, a eficiência e a eficácia de contratos como os de compensações industriais e tecnológicas (“offsets”) e os de transferências de tecnologia.

Países com grandes investimentos em defesa entenderam a importância da qualificação de pessoal para os sistemas de aquisição de produtos de defesa. Nos EUA, foi criada a *Defense Acquisition University* (DAU), que forma grande número de profissionais para atuarem nessa área no Departamento de Defesa. No Reino Unido, a Universidade Cranfield mantém cursos voltados à formação de pessoal nessa área. Na Índia, um amplo sistema de aquisições de defesa vem sendo desenvolvido desde os anos 1980, por meio de sistemáticas e procedimentos voltados a alavancar a base industrial de defesa nativa a partir das encomendas tecnológicas do setor de defesa.

Neste ponto, torna-se interessante observar a experiência da Índia, que tem liderado os investimentos em importações de armas nos últimos anos e, conseqüentemente, tem envidado intensos esforços de aprimoramento de seu sistema de aquisições de defesa.²³

Entre os aspectos que merecem destaque na sistemática indiana, constante da “*Defence Procurement Procedure*” (DPP-2011), estão as formas de aquisição preestabelecidas: 1) compra simples e imediata de equipamento (*buy*), que pode se dar no próprio país (*buy Indian*), com fornecedores nacionais, ou ser feita no mercado internacional (*buy global*); 2) compra de fornecedor externo seguida de licença de produção/ manufatura no país (*buy and make*); compras de fornecedor indiano, incluindo a formação de uma joint venture com companhia Indiana / estabelecimento de arranjo produtivo com fabricante original, seguido de licença de produção / manufatura nacional no país; 3) compra e produção no país (*buy and make indian*), com um mínimo de 50 % de componentes nacionais na base de custos; 4) produção no país (*make*), para o caso de sistemas complexos com tecnologias sensíveis, sujeitas a cerceamento, a serem projetados, desenvolvidos e produzidos no próprio país; e, por fim, 5) acordo entre governos, caso particular que, em função das especificidades e do significado político-estratégico, se dá conforme normas especiais acordadas (MOREIRA, 2012; 2013).

Tal sistemática de aquisição abre um leque de opções para que se utilize o poder de compra do Estado de modo a alavancar a base

²³ Entre 2006 e 2010 a Índia foi a que mais investiu em importação de produtos de defesa, seguida pela China e Coreia do Sul. Fonte: SIPRI Arms Transfers Database - Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php>. Acesso em 16 jul. 2011.

tecnológica e produtiva da indústria nativa, no limite de suas competências e possibilidades. Nesse sentido, a revisão de 2013 da DPP hierarquizou essas opções, de modo a estimular ainda mais a base industrial nativa e inibir a tendência à importação de produtos de defesa. Assim, a prioridade em ordem decrescente ficou como a seguir: 1. *Buy (Indian)*; 2. *Buy & Make (Indian)* 3. *Make (Indian)*; 4. *Buy & Make*; e 5. *Buy (Global)* (ÍNDIA, 2013). Cumpre ressaltar que a política de produção de defesa (*Defence Production Policy*)²⁴ enfatiza a necessidade de a transferência de tecnologia ser tratada por todos os atores do sistema, principalmente os envolvidos na identificação, formulação e avaliação dos requisitos tecnológicos. Esses atores são responsáveis por assegurar que a apropriada absorção pela indústria nativa ocorra, possibilitando o desenvolvimento de novas e sucessivas plataformas e sistema de combate no próprio país (MOREIRA, 2012).

Óbices e desafios

A presente pesquisa leva em conta a experiência internacional registrada na literatura e nas informações trocadas em foros acadêmicos de discussão. No que tange a um possível sistema setorial de inovação voltado ao atendimento às demandas materiais de defesa no Brasil, alguns óbices, a seguir apresentados, são relevantes e representam desafios para os formuladores de políticas públicas e para os gestores do sistema de defesa.

- O papel do Estado

A centralidade institucional e burocrática do Estado no sistema setorial voltado às demandas de defesa tende a tornar mais lentas as múltiplas interações e inter-relações transversais entre agentes, o que requer medidas específicas para fazer frente à essa tendência. A menor autonomia e independência entre os principais componentes de um sistema setorial de inovação tende a trazer limitações sistêmicas, com implicações para a dinâmica do setor. Agravam essa situação o histórico de baixos investimentos em material de defesa, oscilação orçamentária e dificuldades inerentes ao planejamento de longo prazo.

- O sistema de aquisições de defesa

O sistema de aquisições de defesa é uma ferramenta fundamental para o uso eficaz, eficiente e efetivo do poder de compras do Estado, por meio de encomendas tecnológicas consistentes e exequíveis. Esse sistema

²⁴ Documento do Ministério da Defesa da Índia. Disponível em: <<http://mod.nic.in/dpm/DPP-POL.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

pode transformar, ou não, um projeto de forças em meios (plataformas de combate) aprestados, entregues tempestivamente aos usuários (FA), no local necessário. É, em síntese, o instrumento para suprir demandas de PRODE/PED, alavancando a base industrial de defesa nativa no limite de suas competências, desde a concepção e projeto até o eventual recurso à compra de produtos acabados no exterior.

No Brasil, o sistema no qual as FA possuíam grande autonomia está paulatinamente migrando para um mais integrado e flexível, sob a égide do Ministério da Defesa. Nesse novo modelo, a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), criada em 2010, surgiu como um ator fundamental, seja para a sistematização e desenvolvimento de metodologias de aquisição de produtos, seja para o acúmulo de conhecimento e experiência na matéria, com quadros qualificados e com permanência ao longo do tempo. Contudo, esse é um processo de longo prazo, que representa um desafio considerável em termos de desenvolvimento organizacional e gestão de pessoas (MOREIRA, 2011).

– Fundo e agência de fomento capazes de apoiar efetivamente o setor

Um exemplo histórico de criação de agência de fomento especializada é o caso norte-americano da DARPA, e das agências das forças armadas dedicadas à interação com mundo da pesquisa científica e tecnológica, como o Office of Naval Research (ONR), o Army Research Office (ARO) e o Air Force Office of Scientific Research (AFOSR).

No caso brasileiro, merece menção o fato de que, mesmo depois da criação do MD (1999), não se criou um fundo nem uma agência financeira específica para o custeio de projetos de PD&E de interesse da defesa. Nesse ponto, as autoridades brasileiras não se inspiraram no exemplo dos EUA, que possuem várias agências dedicadas ao custeio de projetos conduzidos por instituições militares e civis públicas ou privadas (LONGO, 2011).

Convém ressaltar que, além de uma agência de fomento, faz-se necessário a criação de um fundo específico para apoiar projetos inovadores de defesa. Citam-se, como referências, os Fundos Setoriais criados no Brasil, cujas receitas derivam, por exemplo, de contribuições que incidem sobre resultados da exploração de recursos naturais da União, de parcelas do “Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de setores específicos e de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incidente sobre valores que remuneram o uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos/ transferência de tecnologia do exterior” (LONGO, 2011). Esses fundos, operacionalizados pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, têm beneficiado setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, tais como: Agronegócio, Amazônia, Aquaviário, Biotecnologia, Energia, Espacial, Petróleo, Saúde e Transporte, entre outros.

Um fundo setorial de Defesa, suprido por recursos extra-orçamentários, contribuiria para dar maior previsibilidade ao planejamento de longo prazo, garantindo maior regularidade no fluxo de recursos para projetos estratégicos e tornando-os mais resistentes a oscilações contingências. Tal fonte seria, ainda, um instrumento de mobilização da comunidade científica e tecnológica para projetos de interesse da defesa, fundamental para a concretização de um sistema setorial (LONGO, 2011). Como nos EUA (a exemplo do ARO), tal fundo contribuiria para criar vínculos de sólida cooperação entre a comunidade científica-tecnológica civil e as FA.

Num primeiro momento, a criação desse fundo parece mais importante do que a de uma agência. Isso porque a FINEP, principal agência federal de fomento à CT&I, poderia operar o fundo em tela, em benefício do setor de defesa, aproveitando sua larga experiência, conhecimento e competência.

- Relações entre governo, indústria e defesa

Outro óbice relevante se refere às relações de (des)confiança mútua entre: “órgãos do governo – empresas (indústrias) – defesa (FA)”, cada qual com suas razões. Em termos de PRODE e PED, historicamente, o governo mantém baixos os investimentos no equipamento e articulação das FA e tem dificuldades de assegurar a demanda, num mercado que dela depende; oferece limitadas garantias de continuidade dos orçamentos de defesa, necessárias aos grandes projetos em longo prazo; tem pouca propensão ao compartilhamento dos riscos em investimentos em tecnologia, o que se revela no grau de exigências de garantias para financiamentos, fomentos e no marco regulatório.

Ademais, empresas se ressentem da falta de estímulos; criticam os baixos níveis de investimentos no equipamento das FA e, conseqüentemente, a falta de demanda continuada; clamam por marco regulatório que favoreça à indústria nativa na competição internacional; sentem a ausência de um sistema integrado de planejamento e aquisições de defesa que lhes facilite a interlocução com o setor e lhes proporcione previsibilidade em longo prazo para investimentos em infraestrutura e P&D; e criticam o recurso às compras de oportunidade no exterior. Convém ressaltar a possibilidade legal de aquisição de empresas nacionais atuantes em defesa por empresas e consórcios estrangeiros, com possíveis prejuízos para as tecnologias sob domínio nacional e para os esforços de investimentos públicos efetuados por meio de agências de fomento.

No setor de Defesa, particularmente as FA, sob a pressão da obsolescência dos meios existentes e como usuários finais de produtos intensivos em tecnologia, ressentem-se da dependência tecnológica externa e da falta de continuidade em investimentos no aparelhamento; lamentam, ademais, dificuldades no cumprimento de metas, prazos e especificações de projetos por parte de empresas em determinados projetos.

Há que se destacar, contudo, o esforço estatal de atuar no marco regulatório, sendo o exemplo mais recente a promulgação da Lei 12.598/2012, anteriormente citada, que busca estimular o empreendedorismo nativo. Entre as medidas se destacam o regime tributário diferenciado, os incentivos às empresas estratégicas de defesa e as alterações na lei de licitações, que criam condições especiais para as indústrias nacionais antes inexistentes e abrem perspectivas de resultados positivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de meados do século XX, a ascensão da importância da C&T para os destinos dos países fez com que o mundo político se aproximasse da comunidade científica, iniciando um processo de institucionalização que adquiriria formas diversas nos países ocidentais. Esse processo foi liderado pelos EUA, cujo modelo influenciou a constituição de sistemas nacionais de C&T.

A partir dos anos 1980, a investigação teórica sobre sistemas de inovação, particularmente sobre os sistemas setoriais, se constituiu num importante referencial analítico para a compreensão das possibilidades, limitações e viabilidade de setores produtivos da economia. Tal referencial serviu, no presente trabalho, à reflexão sobre a viabilidade de um setor de inovação de interesse da defesa.

Sobre essa base, não se pode, ainda, distinguir propriamente, com clareza, um sistema setorial de inovação em defesa no Brasil, com as características e nível de interação entre os componentes que favoreça a dinâmica da inovação. Percebe-se um sistema ainda em formação, com muitos componentes e agentes em fase de estruturação ou de transição.

Alguns óbices apontados representam desafios aos formuladores de políticas públicas. A vinculação de parcela substantiva dos atores e agentes à estrutura institucional e burocrática estatal; as limitações do sistema de aquisições de defesa, que é de fundamental importância para a geração de encomendas tecnológicas consistentes e para o uso eficaz do poder de compra governamental; a falta de um fundo extra-orçamentário para fomento específico, capaz de efetivamente apoiar a geração de inovações no setor de defesa; o histórico círculo de desconfiança entre Governo, empresários e FA no que tange aos projetos tecnológicos de longo prazo.

A combinação desses fatores também constitui um obstáculo para o desenvolvimento de um sistema setorial capaz de gerar produtos inovadores e atender às demandas estratégicas para o setor de defesa. O desafio maior está em conceber e implementar políticas públicas capazes de reverter ou compensar os efeitos adversos dos citados óbices, característicos do setor de defesa. Prioritariamente, faz-se necessário estimular a aproximação e a confiança entre os principais atores do sistema.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, F. O., DALCOL, P. R. T.; LONGO, W. P. A diagnosis of brazilian shipbuilding industry on the basis of methodology for an analysis of sectorial systems of innovation. *Journal of Technology Management & Innovation*, Chile, v. 6, n. 4, p. 151-171, 2011.
- BLANPIED, William A. Science and Public Policy: the steelman report and the politics of post-world war ii science policy. In: American Association for the Advancement of Science (AAAS). *Science and Technology Policy Yearbook*, cap. 29, 1999. Disponível em: <<http://www.aaas.org/spp/yearbook/chap29.htm>>. Acesso em 26 mar. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 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*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 19 set. 2010.
- 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*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 19 set. 2010.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional*. 2003.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 740/MD, 26 nov. 2001. Dispõe sobre a Política de Ciência e Tecnologia das Forças Armadas.
- BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 ago. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso*, Brasília, DF, 17 de jul. 2012. Encaminha à apreciação do Poder Legislativo o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.org.br>> Acesso em: 12 jan. 2013.
- BRODIE, B. Strategy as a science. *World Politics*, Baltimore, USA, v. 1, n. 4, p. 467-488, 1949.
- BRZOSKA, M. Trends in global military and civilian research and development (R&D) and their changing interface. *Institute for Food Safety and Health*, Disponível em: <http://ifsh.de//PDF/aktuelles/india_brzoska.pdf>. Acesso em: 15 out. 2009.

BUSH, Vannevar. *Science: the endless frontier: a report to the president on a program for postwar scientific research*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1945.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, Helena M. M. *Sistemas de Inovação: políticas e perspectivas*. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, , p. 237-255, maio 2000.

DEAR, I. C. B.; FOOT, M. R. D. *The Oxford Companion to World War II*. New York, Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1O129-scientistsatwar.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

DEFENSE NEWS. *Defense News Top 100 for 2013*. Disponível em: <http://special.defensenews.com/top-100/charts/rank_2013.php>. Acesso em: 18 jan. 2014.

DOSI, G.; et al. (Ed.). *Technological change and economic theory*. London: Pinter Pub, 1988.

EDQUIST, C.; JOHNSON, B. *Institutions and organisations in systems of innovation*. In: EDQUIST, C. (Ed.) *Systems of Innovation: technologies, institutions and organizations*. London and Washington: Pinter/Cassell Academic, 1997.

ESTADOS UNIDOS. *Science and Public Policy, a report by the President's Scientific Research Board (PSRB)*. Washington, DC, USA, 1947.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Relatório de Atividades*. Rio de Janeiro, RJ, 1973.

GRIFFIN, S. *Internet pioneers*. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/pioneers/bush.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2010.

ÍNDIA. Ministry of Defence. *Defence Procurement Policy – DPP*. New Delhi, 2011. Disponível em: <<http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2012.

_____. *Defence Procurement Procedure: Capital Procurement (DPP-2011)*. New Delhi, 2011. Disponível em: <<http://mod.nic.in/dpm/DPP2011.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2012.

_____. *Defence Procurement Procedure: Capital Procurement (DPP-2013)*. New Delhi, 2013.

HOLLEY JR., I. B. *Technology and military doctrine: essays on a challenging relationship*. Alabama, USA: Air University Press, 2004.

LAKOFF, Sanford A. *Scientists, technologists and political power*. In: SPIEGEL-ROSLING, Ina & Price, Derek de Solla, ed. *Science, technology and society*, SAGE Publications, C. 10, p.355, London, GB, 1977.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William. S. *Contornando o cerceamento tecnológico*. In: SVARTMAN, Eduardo Munhoz et al. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: III Encontro da ABED*. Campinas: Mercado de Letras, 2010. v. 1, p. 309-321.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William. S. *Políticas de C&T e Sistema Setorial de*

Inovação para a Defesa. Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). São Paulo – SP, 7 ago. 2012. Texto para discussão.

LONGO, W. P. Tecnologia Militar. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, CE, v. 3, n. 5, p. 111- 169, 2007.

LONGO, W. P. Ciência e Tecnologia: evolução, inter-relação e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 9., 1989, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 1989. v. 1.

LONGO, W. P. O desenvolvimento científico e tecnológico e seus reflexos no sistema educacional. *Revista TC Amazônia*, Manaus, v. 1, n. 1, p. 08-22, 2003.

LONGO, W. P. Indústria de defesa: pesquisa, desenvolvimento e engenharia. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 52, jan./jun., 2011.

LONGO, W. P. Ciência e Tecnologia e a Expressão Militar do Poder Nacional. TE-86 DACTec, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1986.

LUNDVALL, Bengt-Åke; JOHNSON, B.; ANDERSEN, E. S.; DALUM, B.; *National systems of production, innovation and competence building*. *Research Policy*, v. 31, p. 213-231, 2002.

MALERBA, F. Sectoral Systems and Innovation and Technology Policy. *Revista Brasileira de Inovação*, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 2, p. 329, 2003.

MALERBA, F. Sectoral systems of innovation and production. *Research Policy*, v. 31, p. 247-264, 2002.

MALERBA, F. Sectoral Systems: how and why innovation differs across sectors. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. *The Oxford Handbook of Innovation*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 380-406.

MALERBA, F.; BRUSONI, S. *Perspectives on Innovation*. New York: Cambridge University Press, 2007.

MALERBA, F. *Sectoral Systems of Innovation: a framework for linking innovation to the knowledge base, structure and dynamics of sectors*. *Econ. Innov. New Techn.*, v. 14, n. 1-2, jan./mar., p. 63-82, 2005. (Edição Especial: Microeconomics and Innovation).

MOREIRA, William S. *Aquisições de Defesa no Século XXI: óbices e desafios para o Brasil*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED). 6., São Paulo, 2012. *Anais...* São Paulo, SP, 2012.

MOREIRA, William S. Obtenção de produtos de defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17 n. 1 p. 1-172, jan/jun, 2011. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/pagina_revista/n17/_edicao17.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MOREIRA, William S. Organisational structure and procedural framework for defence acquisition in Brazil: the challenge of technology transfer. In: BEHERA, Laxman K.; KAUSHAL, Vinay (Ed.). *Defence acquisition: international best practices*. New Delhi: Pentagon Press, 2013. p. 375-388. Disponível em: <<http://www.idsa.in/book/DefenceAcquisitionInternationalBestPractices>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION. *Science and Engineering Indicators*: 2010. Washington DC, EUA, 2010.

NELSON, R.; ROSEMBERG, N. *Technical innovation and national systems*. In: NELSON, R. (Ed.). *National Innovation Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO. *Manual de Oslo*: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. Trad. Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Rio de Janeiro: FINEP, 2004.

PATEL, P.; PAVITT, K. National systems of innovation under strain: the internalization of corporate R&D. In: BARREL, R.; MASON, G.; MAHONY, M. (Ed.). *Productivity, innovation an economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 217-235.

SACHS, J. A new map of the world. *The Economist*, 22 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/80730>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

SCIENCE AND PUBLIC POLICY. A report by the President's Scientific Research Board (PSRB). Washington, DC, USA, 1947.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy*. 2 ed. EUA: Star Publishing, 2012.

SIMON, L. E. *German research in wolrd war II: an analysis of the conduct of research*. New York: John Wiley&Sons, 1948.

TORNATZKY, Louis G. *The process of technological innovation: reviewing the literature*. Productivity Improvement Research Section. Division of Industrial Science and Technological Innovation. Washington, D.C.: National Science Foundation, 1983.

Recebido em: 21/01/2014

Aceito em: 25/04/2014

SEGURANÇA MARÍTIMA E PIRATARIA NO ATLÂNTICO SUL: UM BALANÇO DO ANO DE 2013

Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira*¹

RESUMO

Este artigo analisa os principais acontecimentos do ano de 2013 em relação à segurança marítima no Atlântico Sul e ao combate à pirataria no Golfo da Guiné. O artigo também aborda o tópico da presença militar de potências extrarregionais no Atlântico Sul e de seus desdobramentos. Dois eventos relacionados à segurança marítima no Atlântico Sul realizados em 2013, a Cúpula de laundê, no Cameroun, e o 1º Seminário da ZOPACAS, em Salvador, são examinados mais detidamente. O artigo conclui que os países sul-atlânticos estão diante da possibilidade de se engajar na construção de novas respostas e de mecanismos concretos de cooperação regional em prol da segurança marítima na região.

Palavras-chave: Segurança marítima; Atlântico Sul; Golfo da Guiné; pirataria; ZOPACAS.

MARITIME SECURITY AND PIRACY IN THE SOUTH ATLANTIC: 2013 IN PERSPECTIVE

ABSTRACT

This article analyzes the main events of the year 2013 with regards to maritime security in the South Atlantic and the fight against piracy in the Gulf of Guinea. It also reflects upon the consequences of the military presence of extra-regional powers in the South Atlantic. After assessing the events related to maritime security in the South Atlantic that took place in 2013 the Yaounde Summit, in Cameroon, and the 1st ZPCS Seminar, in Salvador), the article

* Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa, Brasília, DF, Brasil. E-mail: perolabreu@gmail.com

¹Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e pesquisadora do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa. A autora responsabiliza-se integralmente pelas opiniões e informações aqui apresentadas. Este artigo não reflete, necessariamente, a posição oficial do Instituto Pandiá Calógeras ou do Ministério da Defesa. A autora agradece aos colegas do Instituto Pandiá Calógeras, a Ibrahim Abdul-Hak Neto, a Cláudio Medeiros Leopoldino e a José Joaquim Gomes da Costa Filho pelas sugestões e críticas ao texto.

concludes that the South Atlantic countries are presented with the possibility of building new mechanisms for cooperation on maritime security in the region.

Keywords: Maritime security; South Atlantic; Gulf of Guinea; piracy; ZPCAS.

APRESENTAÇÃO

O tema de segurança marítima pode ser dividido em dois subtemas, que, em outras línguas, ganham, inclusive, palavras diferentes. Assim, como se diria em inglês (*maritime safety* e *maritime security*) ou em francês (*sûreté maritime* e *sécurité maritime*), a segurança marítima tem, respectivamente, um viés técnico-operacional e um viés político-estratégico. O primeiro viés relaciona-se a riscos ou ameaças derivadas de acidentes ou outros eventos não intencionais; a boas práticas a bordo; e a assuntos técnicos, em geral, como busca e salvamento e consciência situacional marítima, por exemplo. O viés político-estratégico geralmente diz respeito a riscos ou ameaças derivadas de ações adversas, tais como roubo, sabotagem e acesso não autorizado; às respostas a essas ameaças, que envolvem, frequentemente, mecanismos de coordenação regional e instituições internacionais e que podem ser políticas ou militares; e à geopolítica dos mares. Este artigo trata de ambos os vieses da segurança marítima no Atlântico Sul, embora dedique mais atenção ao viés político-estratégico.

A pirataria é, hoje, a principal ameaça à segurança marítima no Golfo da Guiné, região de importância histórica no Atlântico Sul e que integra o “entorno estratégico” brasileiro (República Federativa do Brasil, 2012, item 4)². Os 5,4 milhões de barris de petróleo extraídos por dia no Golfo da Guiné correspondem a 40% do consumo de petróleo da União Europeia e a 29% do consumo de petróleo dos Estados Unidos no ano de 2011 (Chatham House, 2013). Essas elevadas cifras, pelas quais Angola e Nigéria são majoritariamente responsáveis, indicam a importância estratégico-energética que a região do Golfo da Guiné tem atualmente e justificam, em grande medida, os altos índices de ataques piratas e crimes relacionados, como roubo a bordo, de que a região tem sido alvo.

O regime de combate à pirataria no Golfo da Guiné está sendo construído com base em características próprias, conformadas pelos interesses e pelas

² O conceito de entorno estratégico foi concebido já na Política Nacional de Defesa de 2005. Assim, embora o documento tenha sido atualizado em 2012, a priorização dos espaços do entorno, que vão da América do Sul à costa ocidental da África, englobando o Atlântico Sul e a Antártica, já existe há quatorze anos.

conjunturas político-econômicas vividas pelos diferentes atores envolvidos com a questão – sejam eles atores sul-atlânticos ou extrarregionais. Instâncias multilaterais e arranjos de coordenação regional têm acompanhado de perto essa questão, buscando formular iniciativas de cooperação regional para dar à pirataria no Golfo da Guiné uma resposta regional e multifacetada.

Este artigo constrói uma narrativa do Atlântico Sul como um espaço em que antigas ameaças se revestem de uma roupagem contemporânea e ganham complexidade com as inter-relações e a progressiva relativização de distâncias típicas do processo de globalização. Emergem assim as chamadas novas ameaças, complexas e desafiadoras, como os desequilíbrios ambientais e a poluição marítima, diretamente associados a modificações na piscosidade das águas de países altamente dependentes da pesca. Mencionam-se, também as mais variadas modalidades de tráfico – de pessoas, de armas, de entorpecentes, e outros –, que têm, em países ribeirinhos sul-atlânticos, elementos-chave em cadeias criminosas que, na maior parte dos casos, começam e terminam em outros continentes, em países produtores e consumidores, respectivamente, em que os países africanos são intermediários. É a pirataria contemporânea, no entanto, que constitui o enfoque deste artigo em termos de ameaças.

Este artigo analisa o desenvolvimento do regime de combate à pirataria no Golfo da Guiné ao longo do ano de 2013 no âmbito dos arranjos regionais de cooperação, e avalia positivamente os avanços dos países sul-atlânticos no que concerne à concertação para o desenvolvimento de capacidades de resposta à pirataria. Contudo, são identificados desafios que ainda permanecem e que devem ser enfrentados pelos países da região nesse processo. Para fins de comparação com o caso do Golfo da Guiné, o artigo trata também da pirataria no Golfo do Áden, com destaque para a costa da Somália.

O balanço do ano de 2013 no que concerne a segurança marítima no Atlântico Sul oferece quadro significativamente positivo, principalmente em relação à construção e consolidação de novos mecanismos de coordenação regional. Destaca-se, nesse quadro a realização de dois eventos: primeiro, a Cúpula sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné, que reuniu os Chefes de Estado e de Governo dos países da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC)³, da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)⁴ e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG)⁵ em

³ Criada em 1981 com sede em Libreville, no Gabão. Reúne 11 países: Angola, Burundi, Cameroun, República Centro-Africana, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe e República Democrática do Congo (RDC).

⁴ Criada pelo Tratado de Lagos em 1975 (revisto em 1993). Reúne 15 países: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

⁵ Idealizada em 1999 e oficialmente criada em 2001, com sede recém-transferida de Libreville para Luanda. Reúne 8 países: Angola, Cameroun, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria, RDC e São Tomé e Príncipe

Iaundê, Cameroun, em junho. O segundo foi o 1º Seminário da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶ sobre Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento, em Salvador, Brasil, em outubro. Ambos os eventos inserem-se em um contexto em que se buscam soluções regionais concertadas, em consonância com uma estratégia global de cooperação, para a construção de capacidades que permitam aos países ribeirinhos responder adequadamente às ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul.

O Atlântico Sul no início do século XXI: segurança marítima e pirataria no Golfo da Guiné

QUESTÕES CONCEITUAIS

Não há consenso quanto às definições conceituais do espaço que delimita o Atlântico Sul, tampouco daquele que constitui o Golfo da Guiné. Se definido com base em critérios geográficos científicos, o Atlântico Sul teria suas águas compreendidas entre a linha do Equador, a norte, o continente antártico, a sul, o meridiano 20, a leste, e o Cabo Horn, a oeste. Essa definição, no entanto, excluiria da região sul-atlântica parte do litoral brasileiro que se encontra acima do Equador e grande parte do Golfo da Guiné. A própria definição da OTAN para o Atlântico Norte (NATO, 1949)⁷, cujo limite austral é o Trópico de Câncer, favorece a fixação do limite norte do Atlântico Sul no mesmo Trópico de Câncer. Em relação ao limite sul, há definições que reconhecem o limite da região no paralelo 60, onde começa a zona de aplicação do Tratado da Antártida (COUTAU-BÉGARIE, 1985)⁸. O mapa a seguir ilustra uma possível definição do Atlântico Sul, com base

⁶ Reconhecida pela resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU em 1986. Reúne 24 países: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

⁷ O Tratado da OTAN é um pacto de segurança coletiva que define, em seu artigo 6º, as áreas em que um ataque armado será considerado um ataque a umas das partes no Tratado. São elas: o território de qualquer uma das partes da Europa ou América do Norte; o território dos Departamentos da Argélia francesa (essa cláusula tornou-se inaplicável a partir de 1962); e territórios ou ilhas sob a jurisdição de qualquer uma das partes na área do Atlântico Norte – “área a norte do Trópico de Câncer”. ³ INTERNET Pioneers. Loc. Cit.

⁸ Esta última consideração, em relação à zona de aplicação do Tratado da Antártida, tem que ver com dois conceitos aplicáveis ao Atlântico Sul: o conceito de não-militarização e o de desmilitarização. A não-militarização, ora vigente no Atlântico Sul, prevê que somente os países da região deverão desenvolver seu poder militar, principalmente o aeronaval, na região. Aos países extrarregionais, aplica-se o que está previsto no item 11 da resolução 41/11: eles devem contribuir para a manutenção de uma zona de paz no Atlântico Sul por meio da redução de sua presença militar na região. Já o conceito de desmilitarização tem que ver com a redução da capacidade de atuação militar de todos os países que atuam em uma determinada região, como é o caso da Antártida sob o regime do Tratado de 1959 (PENHA, 2011; OLIVEIRA, 2013).

nos dois últimos critérios descritos:

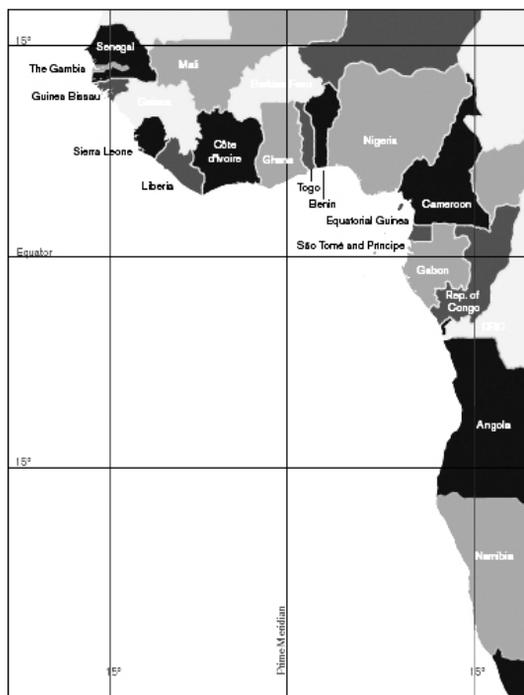
Mapa 1: Atlântico Sul



Fonte: Elaboração do Instituto Pandiá Calógeras

Em relação ao Golfo da Guiné, este artigo aplica uma definição mais ampla, que insere o Golfo entre os paralelos 15 norte e 15 sul. A definição corresponde, assim, à região que vai desde a Guiné, a norte, até a Angola, a sul, incluindo o delta do rio Níger. Essa região é composta por países de diferentes graus de desenvolvimento e de matriz cultural muito variada. Nigéria e Angola são os maiores exportadores e as maiores economias da região e têm apresentado taxas de crescimento significativas nos últimos anos. O Golfo da Guiné é, ainda, uma região em que se sobrepõem distintos arranjos de concertação, como o CGG, que reúne todos os países da região, e a CEDEAO, que inclui todos os países do Golfo da Guiné e a eles soma outros países sul-atlânticos. A região é alvo também dos interesses e da influência de países desenvolvidos do norte – de ex-metrópoles, como a França e o Reino Unido, que mantêm laços e canais de influência ainda ativos com suas ex-colônias, bem como de potências como os Estados Unidos, que têm elevado interesse na segurança das importações de petróleo provenientes da região.

Mapa 2: Golfo da Guiné

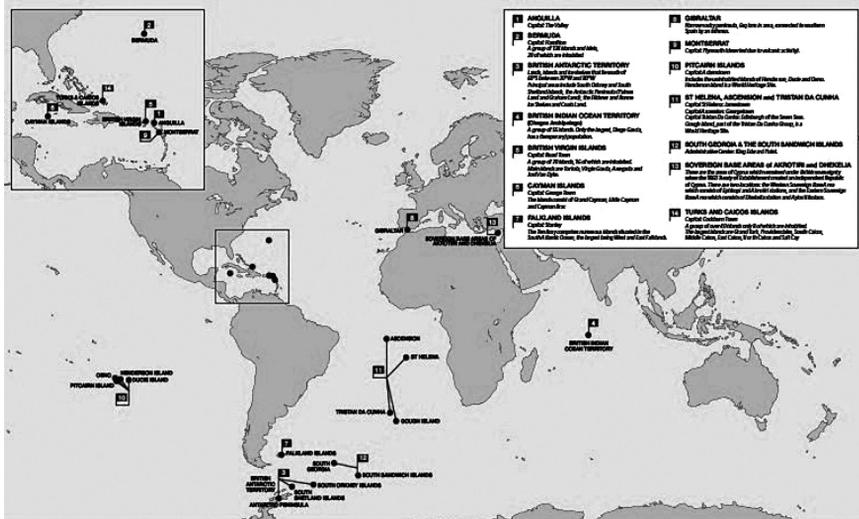


Fonte: ChathamHouse, 2013

A PRESENÇA MILITAR DE POTÊNCIAS EXTRARREGIONAIS NO ATLÂNTICO SUL

Com efeito, a presença militar de países extrarregionais é uma constante na geopolítica sul-atlântica. Data do século XIX a colonização britânica das ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Gonçalo Álvares, todas descobertas por navegadores portugueses no século XVI. Na porção mais austral do oceano, as ilhas Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Malvinas são objeto de disputa entre o Reino Unido e a Argentina. Na ilha de Ascensão, o Reino Unido mantém uma base aérea estratégica que serve a atividades militares britânicas e estadunidenses no Atlântico Sul e na África. Outras potências europeias, como é o caso da França em relação à Guiana Francesa, também possuem territórios ultramarinos – o termo que hoje utilizam para denominar suas possessões em lugares distantes da Europa. O mapa a seguir registra essa presença.

Mapa 3: Territórios ultramarinos da União Europeia



Fonte: Foreign and Commonwealth Office, 2012.

A presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul não se restringe aos países europeus. Ainda durante o segundo mandato do Presidente George W. Bush, os Estados Unidos iniciaram o processo de redução de sua dependência de importação de petróleo do Oriente Médio, processo que se intensificou nos últimos anos. Em julho de 2008, a Marinha estadunidense decidiu reativar sua 4ª Esquadra, ampliando seu engajamento em exercícios militares no Oceano Atlântico. Oficialmente, o governo dos EUA listou uma série de razões que motivaram sua decisão de restabelecer esse instrumento de projeção de poder, que estava adormecido praticamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Entre essas razões, figuram a necessidade de promover a segurança da navegação e a de coibir o tráfico de entorpecentes para o seu território, bem como ações de boa-vizinhança, levadas a efeito especialmente por meio de navios-hospital.

A criação do Comando Africano dos Estados Unidos, o AFRICOM, em 2007, reforçou a institucionalização da presença americana na região. O AFRICOM é um dos seis comandos de combate geográficos do Departamento de Defesa estadunidense, responsável pelas relações militares com as nações africanas e com organizações regionais de segurança na África, embora tenha sede em Stuttgart-Moehringen, na Alemanha. O Comando atribui prioridade estratégica à região do Golfo da Guiné, como ilustram projetos como o de instalação de um sistema de radares de segurança no espaço marítimo de São Tomé e Príncipe a partir de 2009, orçado em 18 milhões de dólares, e o

projeto de assistência naval para dotar os países do Golfo da Guiné de meios mais rápidos e eficazes de promoção da segurança marítima.

A China também vem ampliando consideravelmente sua presença no Atlântico Sul. A presença chinesa na região, e em todo o continente africano, materializa-se principalmente por meio de vultosos investimentos em infraestrutura e da exploração de recursos naturais, mas também se manifesta na participação chinesa em operações de paz na África e no envio de ajuda humanitária (ABDNENUR& SOUZA NETO, 2013). Além disso, a reativação da frota russa de submarinos para patrulhas nesses mares, que integra a estratégia de aumento de presença da Rússia no globo, anunciada em março do ano passado pelo Ministro da Defesa daquele país, também dá pistas da intenção russa de manter-se presente militarmente no Atlântico Sul, embora a região se relacione com os interesses econômico-comerciais russos de maneira menos intensa, se comparados com os interesses chineses.

A presença militar de potências extrarregionais sempre foi um desafio na região sul-atlântica e, como se pode perceber, vem intensificando-se nos últimos anos. De um lado, isso resulta da elevada capacidade militar das potências, que em muito difere da capacidade média dos países sul-atlânticos e do tipo de presença que estes podem sustentar, mesmo em uma região diretamente associada a seus interesses e territórios. De outro lado, essa presença e sua intensificação representam, por si só, uma inobservância do mandato da resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, que cria a ZOPACAS e que recomenda, em seu artigo 3º, que as potências extrarregionais, em particular aquelas com presença militar significativa na região, respeitem o Atlântico Sul como uma zona de paz, especialmente por meio da redução e progressiva eliminação de sua presença militar na região.

A PIRATARIA NO ATLÂNTICO SUL CONTEMPORÂNEO E O CASO DA SOMÁLIA

A pirataria figura entre as principais ameaças à estabilidade e à segurança marítima no Golfo da Guiné. A existência da pirataria remonta ao início e ao desenvolvimento da navegação ao logo da história, mas seus impactos aumentaram significativamente durante a fase das Grandes Navegações, entre os séculos XV e XVII. À época, tanto grupos piratas independentes quanto governos, que atuavam por meio dos corsários, enriqueciam por meio do saque e da pilhagem de navios mercantes e do sequestro de pessoas. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982, define o crime de pirataria em seu artigo 101 como se segue:

“Pirataria consiste em quaisquer dos seguintes atos:

- (a) Qualquer ato ilegal de violência ou detenção, ou qualquer ato de predação, cometido para fins particulares pela tripulação ou pelos

passageiros de qualquer navio ou avião privado, e direcionado:

i. Em alto mar, contra outro navio ou avião, ou contra quaisquer pessoas ou propriedade desse navio ou avião;

ii. Contra um navio, avião, pessoas ou propriedade, em qualquer lugar fora da jurisdição de um Estado.

(b) Qualquer ato de participação voluntária e consciente em operações de um navio ou avião que façam dele um navio ou avião pirata;

(c) Qualquer ato incitando ou facilitando os atos descritos nas alíneas (a) e (b).”

Já a definição de roubo armado a bordo consta no Código de Conduta para Investigação de Crimes de Pirataria e Roubo Armado contra Navios. O roubo armado diferencia-se da pirataria por ocorrer dentro dos limites das águas jurisdicionais de algum país: classifica-se como roubo armado a bordo qualquer ato de violência, detenção, depredação ou ameaça – outros que não os atos de pirataria; cometidos para fins particulares, direcionados contra um navio ou contra o pessoal de um navio, dentro das águas interiores de um Estado ou dentro de seu mar territorial.

A exemplo do que se observa em outras atividades ilícitas, o possível envolvimento de setores da sociedade ligados ao poder e às altas cúpulas governamentais com a pirataria e o roubo a bordo pode constituir um desafio em relação ao combate a esses crimes. A elaboração de uma estratégia de segurança marítima para combater esses ilícitos teria que equacionar a cultura de corrupção e impunidade nos governos e a existência de setores poderosos que lucram com esse tipo de ilícito, mas que estão em uma ponta do esquema tão distante dos riscos e da violência cotidiana quanto da possibilidade de serem julgados e condenados por seu envolvimento.

Finalmente, a pirataria e o roubo a bordo podem constituir-se em interseções de desafiadoras redes transnacionais de ilícitos de vários tipos, como redes de tráfico internacional de drogas, de pessoas e de armas e redes terroristas. Esses tipos de ilícito podem muito facilmente cooptar e envolver os mesmos indivíduos ou grupos e desenvolver-se próximos uns aos outros no tempo e no espaço. Uma diferença entre essas duas grandes modalidades de crimes transnacionais, o tráfico internacional em geral e a pirataria, é que o primeiro se desenvolve em cadeias que têm em parcela das sociedades de países desenvolvidos importantes pontos produtores ou consumidores. As leis de mercado, nesse caso, encarregam-se da continuidade dos fluxos.

Já a pirataria, em geral, tende a prejudicar os interesses de países desenvolvidos, que têm seus grandes cargueiros, pesqueiros e petroleiros ameaçados pela violência e pelo furto, além de ameaçar a oferta de um bem fundamental – o petróleo. Assim, enquanto o tráfico demanda uma solução que equalize, domesticamente, setores com interesses diversos, tanto em

países desenvolvidos quanto nos de menor desenvolvimento relativo, a pirataria expõe uma polarização norte-sul, de forma a gerar, inclusive, Estados percebidos como párias.

O fim do século XX e o início do XXI viram uma retomada da pirataria em águas africanas. A região do Golfo do Áden e da costa somali registrou altos índices de ataques piratas entre os anos de 2005 e 2012, quando houve uma redução no número de ataques e de ocorrências de roubo armado a bordo. Segundo dados do relatório do International Maritime Bureau para o ano de 2013, foram registrados somente 15 incidentes desses ilícitos no ano passado. Essa redução correspondeu a um aumento das ocorrências registradas no Golfo da Guiné, que tem sido palco de número crescente de ataques nos últimos anos e registrou 51 incidentes no ano passado. No entanto, a maior parte dos ataques no Golfo da Guiné ocorre dentro dos limites dos mares territoriais dos países da região, o que tipifica roubo a bordo, como explicado acima.

Mapas 4 e 5: Ataques piratas na Costa somali e no Golfo de Áden, em 2009 e em 2013





IMB Piracy Report – January to December 2013

- Attempted Attack
 - Boarded
 - Fired upon
 - Hijacked
 - Suspicious vessel



Total attacks related to Somali pirates – 15

Fontes: National Security, 2012. Disponível em: <http://pksecurity.blogspot.com.br/2012/01/let-us-now-focus-on-land-based-non.html> e International Maritime Bureau, 2013. Disponível para solicitação em: <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>

Mapa 6: Ataques piratas no Golfo da Guiné em 2013



Fonte: Center for International Maritime Security. Disponível em: <http://cimsec.org/wp-content/uploads/2013/07/GoG-2013-Map1.jpg>

Por causa dessas e de outras diferenças, as respostas aos problemas de pirataria nessas duas regiões africanas foram desenhadas de maneiras

distintas. No entanto, a pirataria nessas duas regiões desperta considerações de ordem socioeconômica, na medida em que o envolvimento com atividades piratas está, na maioria das vezes, ligado a condições de subdesenvolvimento extremas, que afetam comunidades na África e em todo o mundo, bem como de ordem moral, já que os limites entre o certo e o errado são questionados em situações em que a dignidade humana está severamente comprometida.

No Golfo do Áden e na costa somali, a pirataria desenvolveu-se como resposta à escassez de peixes resultante da pesca predatória largamente praticada por empresas de países ricos na costa somali. Os pescadores da região, que utilizam métodos mais arcaicos e de equipamentos de bem menor proporção do que os grandes pesqueiros europeus e americanos, sofrem significativamente com a concorrência desleal da pesca predatória dos grandes pesqueiros. A Somália vive, ademais, uma situação de guerra civil há mais de 20 anos, resultando em ineficácia do arcabouço estatal.

Essa carência de instituições e de autoridade estatal na região gerou uma situação excepcional, em que um problema da pirataria foi tratado por meio de solução de força e em que as águas internacionais próximas ao Golfo de Áden e ao Chifre da África e as águas territoriais somalis foram submetidas a regimes ad hoc de uso da força. Em 2008, a resolução 1.816 do Conselho de Segurança da ONU abriu as águas territoriais da Somália para Estados que estivessem reprimindo atos de pirataria, em cooperação com o governo de transição da Somália. Nas águas internacionais próximas, desenvolveram-se operações de patrulha e repressão, como Força Naval da União Europeia para a Somália – a Operação Atalanta; e a Combined Task Force 151 (CTF-151), força multinacional estabelecida em janeiro de 2009, com base no mandato específico de combate à pirataria na Somália e no Golfo do Áden, que atua sob liderança estadunidense e em estreita cooperação com a OTAN e a Atalanta.

Em consonância com o investimento em medidas mais eficazes de segurança marítima e em difusão de instruções de boas práticas para proteção dos navios em alto-mar, a solução de força empregada no caso da pirataria no Áden e na Somália foi bem sucedida em reduzir o número de ataques. No entanto, essa solução viola o espaço internacional e relativiza o conceito de soberania, além de estar longe de prover um equacionamento das causas profundas dos problemas de segurança da região.

Ademais, não interessa ao Brasil⁹ nem aos países de regiões que estejam

⁹ O Brasil, notadamente por meio de sua Marinha, participa como observador de várias das iniciativas de combate à pirataria na Somália, como é o caso da Combined Maritime Forces, que coordena a CTF-151. Ainda, o país se engaja em mecanismos de intercâmbio com os países da Operação Atalanta e da OTAN, embora não tenha tomado parte nas manobras operacionais de combate à pirataria. O Brasil mantém também um observador junto à Africa Partnership Station, subordinada ao AFRICOM e que visa ajudar os países africanos a construir capacidade de segurança marítima por meio de cooperação. No entanto, essas iniciativas têm natureza bastante distinta das iniciativas brasileiras de cooperação para combate à pirataria, tanto em termos de escopo quanto em termos do montante de recursos empregado.

enfrentando desafios específicos de segurança que as soluções dependam de interferência, militar ou não, de potências extrarregionais. Interessa, sim, que os países com capacidade de cooperação e de financiamento se prontifiquem a tomar parte em processos de articulação liderados regionalmente que encontrem soluções estruturais para esses desafios.

Em grande medida, tem sido esse o processo ora em curso no Golfo da Guiné. As causas profundas da pirataria no Golfo da Guiné também podem ser associadas a problemas de desenvolvimento e à desigualdade social, historicamente encravada nas sociedades dos países da região. No entanto, o fato de os países do Golfo da Guiné contarem com governos relativamente mais efetivos e de os ataques piratas acontecerem, majoritariamente, a poucas milhas da costa, dentro dos limites das águas territoriais, confere à pirataria na região características que inspiram solução de tipo diferente daquela oferecida pelas superpotências tradicionais.

Em 2011, o Golfo da Guiné recebeu, a pedido do Benin, uma missão multidisciplinar enviada pelo Secretário Geral da ONU para investigar o aumento da pirataria na região. As duas resoluções do Conselho de Segurança que tratam do assunto, a 2018 e a 2039, afirmaram o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados do Golfo da Guiné, e conclamaram os países da região, articulados por meio da CGG, da CEDEAO e da CEEAC, a organizarem uma cúpula conjunta dos Estados do Golfo da Guiné voltada a desenvolver uma estratégia de antipirataria regional, em cooperação com a União Africana.

As resoluções destacam a necessidade de que a pirataria seja tratada de maneira multifacetada. Por exemplo, chamam pelo desenvolvimento de leis e de arcabouços normativos que tipifiquem e criem mecanismos de punição para a pirataria e para o roubo a bordo, assim como pelo compartilhamento de informações e pela construção de mecanismos de coordenação operacional para prevenção e patrulha marítima. As patrulhas conjuntas levadas a cabo por Nigéria e Benin, por exemplo, na chamada Prosperity Operation, são notadas pelas resoluções como esforço válido para combater a pirataria. Elas destacam também a criação de centros de coordenação multinacionais na região, para os quais a coordenação e a interoperabilidade são fundamentais. Essa abordagem ampla por meio da qual a ONU vem tratando a questão inaugurou um processo, conduzido regionalmente, de concertação para o combate à pirataria, que conta com a participação e com a cooperação de potências extrarregionais e de países sul-atlânticos, como o Brasil.

A CÚPULA DE IAUNDÊ E SEU SEGUIMENTO

A Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países da CEEAC, da CEDEAO e CGG sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné foi articulada inter-regionalmente e realizou-se em Iaundê, no Cameroun, em junho de 2013. A Cúpula fundamentou-se no apoio das Nações Unidas e

na consciência da necessidade de que se construa uma consciência regional no Golfo da Guiné para o aumento da segurança no mar. Além de todos os países do Golfo da Guiné, da África Central e Ocidental, Alemanha, Bélgica, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Rússia participaram da Cúpula como observadores.¹⁰ Praticamente todos os observadores convidados, à exceção do Brasil e do Japão, eram ou membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU ou países desenvolvidos, antigas metrópoles dos anfitriões africanos. Foram convidadas também as seguintes instituições: União Europeia, Organização Marítima Internacional, Organização Marítima da África Ocidental e Central, AFRICOM, e Centro de Estudos Estratégicos da África (CEEAA).

O convite para a participação brasileira veio diretamente do presidente da República do Cameroun e causou surpresa entre os demais observadores. Para muitos países do norte, é pouco óbvio o grande interesse do Brasil sobre a segurança marítima no Atlântico Sul e na costa ocidental africana, que integram o entorno estratégico brasileiro. O convite demonstra, no entanto, que se fortalece, junto aos países do Golfo da Guiné, a percepção de que a região tem no Brasil uma nação legitimamente interessada no tema de segurança marítima no Atlântico Sul e um aliado capaz de oferecer novos arranjos de cooperação e de coordenação para lidar com essa questão. O Brasil vem progressivamente consolidando uma tradição de trazer para a mesa de negociação interesses e propostas que vão muito além dos interesses econômico-comerciais e que destacam o compromisso do país com a luta pelo desenvolvimento.

Os três documentos aprovados em Iaundê já haviam sido rascunhados e debatidos em um encontro anterior, a Conferência Ministerial sobre Segurança Marítima, realizada em Cotonou, no Benin, três meses antes, com o apoio da ONU. Em Iaundê, os Chefes de Estado da região aprovaram um Memorando de Entendimento entre a CEEAC, CEDEAO e CGG para Garantia da Segurança Marítima na Costa Ocidental e Central da África; a Declaração de Iaundê, que prevê a criação do Centro Inter-regional de Coordenação da Luta contra a Pirataria no Golfo da Guiné, com sede na capital camerunesa; e o Código de Conduta sobre Prevenção e Repressão da Pirataria, Roubo a Mão Armada contra Embarcações e Atividades Marítimas Ilegais na África Ocidental e Central. Esses três documentos ilustram como se aproximam os dois vieses da segurança marítima, conforme discutido anteriormente neste artigo: para tentar resolver uma grave ameaça à segurança marítima em seu viés político-estratégico, que é a pirataria, as resoluções da Cúpula trazem, basicamente, soluções de

¹⁰ Para maiores informações sobre a Cúpula de Iaundê, inclusive a descrição completa dos participantes, ver o seu Comunicado Final, disponível em (acesso em 14 de abril de 2014): <https://www.prc.cm/files/a5/66/05/dd37d2c87f55a76a72617693338c0c08.pdf>

segurança em seu viés técnico-operacional – aumento de capacidade de prevenção, coordenação, fiscalização e resposta.

As resoluções de Iaundê demandam cooperação internacional para a consolidação de uma estratégia de segurança regional no Golfo da Guiné. A preocupação dos países da região com a viabilização dos projetos e iniciativas para a construção dessa estratégia de segurança é muito clara e tem justificativa relevante: para a grande maioria dos países africanos, os meios de assegurar a segurança marítima em suas águas territoriais são, ainda, muito escassos. Assim, para além da concertação regional, os países do Golfo da Guiné encaram a pirataria, o roubo a bordo e outros ilícitos como problemas que demandam soluções internacionais de cooperação. A contribuição externa em forma de financiamento, cooperação técnica e participação em exercícios multinacionais reforçam a capacidade das Marinhas africanas de melhorar seu nível de informações e capacidade técnica para responder mais rápida e adequadamente a ataques piratas e a roubos a bordo. Mas não se visualiza, por enquanto, uma solução de força como a empregada na Somália.

Um dos principais tópicos do processo de seguimento a Iaundê, ora em curso, em que está sendo debatida a implementação das decisões da Cúpula é, portanto, como se operacionalizará a cooperação internacional para o aumento da segurança marítima no Golfo da Guiné. Três reuniões técnicas já ocorreram para apresentar os resultados da Cúpula de Iaundê à comunidade de doadores e de cooperadores. Ademais, em uma conferência em Dakar, no Senegal, no mês de outubro passado, a CGG, a CEDEAO e a CEEAC apresentaram o mecanismo de seguimento que deverá ser colocado em ação para fazer cumprir as decisões e as iniciativas acordadas em Iaundê. Definições operacionais, como os tempos de implementação de cada iniciativa, a periodicidade com que os países da região se encontrarão para debater a questão da segurança marítima e a concepção de um Estatuto para o Centro Inter-regional de Coordenação, têm sido o foco do processo. Além disso, há uma grande preocupação com o fortalecimento dos sistemas judiciários dos países do Golfo da Guiné, condição para processar adequadamente os crimes de pirataria e roubo a bordo, desde a tipificação até a punição.

Houve, ainda, uma reunião em Abuja, na Nigéria, em novembro de 2013, em que foi apresentado um orçamento preliminar dos gastos para implementação e manutenção do Centro Inter-regional de Coordenação. Embora não tenha havido, ainda, compromisso de países ou instituições com cifras específicas para financiar esse projeto, predomina a percepção, positiva, de que os países da região estão comprometidos a viabilizar uma solução regional para fortalecer a segurança marítima. Investimentos dos próprios países africanos na constituição do Centro também são esperados, de modo que já no início de 2014 o processo de seguimento possa ser encerrado com a implementação do Centro Inter-regional de Coordenação

- principal iniciativa concreta aprovada em Iauandê.

O Brasil continua participando desse processo de seguimento como país observador, sempre a convite africano, em um sinal positivo de reconhecido engajamento em questões de segurança marítima no Atlântico Sul. Recentemente, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo Potiguara, da Marinha do Brasil, chegou a Adis Abeba para servir como assessor técnico naval para o processo de revisão e implementação da Estratégia Marítima Integrada da União Africana para 2050. Além do intercâmbio de oficiais, a participação do Brasil em exercícios militares bilaterais e multinacionais, como o IBSAMAR e o *Obangame Express*, além da implementação de significativos projetos de cooperação técnica, demonstram o interesse do Brasil em permanecer envolvido com essas questões. Especificamente em relação ao combate à pirataria no Golfo da Guiné, no entanto, mecanismos de cooperação técnica e/ou de financiamento ainda precisam ser fortalecidos para que o Brasil mantenha elevado nível de participação na estratégia coletiva que se desenha.

O rol tradicional de países doadores de cooperação e mantenedores de presença militar constante na África também acompanha de perto o processo. Formado no âmbito do G-8, o grupo informal de Amigos do Golfo da Guiné (FoGG) reúne-se desde 2012 para tratar, basicamente, do financiamento ao combate da pirataria na região. Ademais, esses países mantêm presença militar constante na região do Golfo da Guiné. Seja por meio do AFRICOM estadunidense, ou da unidade de combate francesa no Senegal, ou de operações permanentes de patrulha britânicas em suas possessões ultramarinas, as Marinhas de parte significativa das potências da OTAN atuam em conjunto com as autoridades locais africanas e, não raro, reforçam a capacidade de resposta dessas últimas por meio de atuação operacional. Embora a solução de força não pareça ser desejada nem planejada pelas potências extrarregionais, o nível de sua presença militar permanente no Atlântico Sul em geral – e no Golfo da Guiné especificamente –, lhes proporciona uma considerável margem de manobra para, em um curto período de tempo, alterar o tipo de solução que vem sendo construída para promover a segurança marítima da região.

Embora ampla e multidimensional, a estratégia de segurança coletiva no Golfo da Guiné somente tangencia as causas profundas da pirataria e do roubo a bordo. O envolvimento de indivíduos e de grupos com essas atividades criminosas é, no Golfo da Guiné e em outros lugares, a melhor oportunidade disponível para prover o sustento de suas famílias. Assim como a maioria das atividades ilícitas, a pirataria seduz pela possibilidade de altíssimas margens de lucro, associadas, porém, a altíssimos riscos e a uma cultura de violência. Assim, para muitos, em lugares onde absolutamente tudo parece estar errado, em situações em que seres humanos são privados de sua própria dignidade e lutam pela sobrevivência em meio à fome, à violência, à poluição, à doença, e à cruel consciência de que as sociedades

vivem injustificáveis contrastes distributivos¹¹, a pirataria e o roubo a bordo parecem, no máximo, mais uma coisa errada.

É extremamente positivo que, no caso do Golfo da Guiné, haja interesse, de todas as partes, em que a solução seja regionalmente construída e sem o uso da força. Um conjunto de fatores¹² gerou a estratégia de buscar uma solução “em terra” (BEARDSLEY, S., 2014) para um problema de segurança marítima. No entanto, a solução de curto prazo ainda parece ser, majoritariamente, uma solução de segurança, e não de desenvolvimento. No médio prazo, há que se tratar estruturalmente de problemas distributivos e de desenvolvimento que estão, em grande medida, associados aos problemas de segurança marítima no Golfo da Guiné.

O SEMINÁRIO DE SALVADOR E A NOVA FACETA DA ZOPACAS

Por muitos anos, desde sua criação em 1986, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) manteve um ritmo desacelerado de encontros e reuniões ministeriais. Os países membros da ZOPACAS encontraram-se em sete Reuniões Ministeriais ao longo dos 27 anos de existência da Zona. Em 1988, dois anos após a criação do foro, seus representantes reuniram-se no Rio de Janeiro para uma troca preliminar de informações sobre as principais metas propostas para a Zona, no que foi o primeiro encontro da ZOPACAS. Na sequência, ocorreu um encontro em Abuja, em 1990, e um período de estagnação em que as novas dinâmicas trazidas pelo fim da Guerra Fria pareciam reservar um lugar pouco estratégico para um foro de concertação do Atlântico Sul.

A ZOPACAS passou então por um processo de ressignificação, impulsionada por fatos novos, como o fim do regime do apartheid na África do Sul e a independência da Namíbia, constituindo-se no arranjo informal de cooperação que é hoje. Em 1994, ocorreu o terceiro encontro da Zona, em Brasília, em que se decidiu pelo estabelecimento de um Comitê Permanente da ZOPACAS e foram adotados seus primeiros documentos oficiais: a Declaração da Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo e a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul. A desnuclearização do Atlântico Sul ganhou força com a decisão do então presidente da África do Sul, Frederik de Clerk, de dismantelar o arsenal nuclear daquele país (PENHA, 2011).

¹¹ A renda do petróleo, por exemplo, em países que são grandes produtores, como Angola e Nigéria, é inalcançável para a grande maioria das populações nigeriana e angolana.

¹² Notadamente fatores técnicos, já que a maior parte dos incidentes do Golfo da Guiné caracteriza roubo a bordo e ocorre dentro dos limites das águas territoriais de Estados que têm alguma capacidade de resposta.

Após fracassar a tentativa dos países da Zona de adotarem um plano de ação em sua quarta reunião, em Buenos Aires, em 1998, houve um esvaziamento da agenda da Zona e a reunião seguinte, cuja realização se previa em Cotonou, não aconteceu. Somente em 2007, quase dez anos depois, os países sul-atlânticos reuniram-se novamente, em Luanda, e aprovaram um plano de ação para a ZOPACAS. O Plano de Ação de Luanda apresentou avanços importantes, como a menção à necessidade de reformar o Conselho de Segurança da ONU para torná-lo mais representativo; o reconhecimento de que se fazia necessário aumentar os investimentos em comércio e melhorar os fluxos de capitais entre os países da Zona, para que fosse alcançado potencial de trocas comerciais e de investimento intrarregional; e a menção aos direitos inalienáveis dos países da Zona de investirem recursos para a pesquisa, produção e uso de energia nuclear para fins pacíficos (PENHA, 2011).

Esse último tópico, embora compatível com a desnuclearização, provocou reações para além da Zona: poucos meses depois da reunião em Luanda, os Estados Unidos criavam o AFRICOM, que teve que adiar o início de suas atividades por causa da dificuldade de encontrar um país africano que o sediasse – o Comando permanece até hoje com sede na Alemanha. Um ano mais tarde, em 2008, logo após a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, os Estados Unidos reativaram a 4ª Esquadra, com o objetivo de proteger a navegação no Atlântico Sul e auxiliar os países da região no combate ao terrorismo. Assim como os Estados Unidos, outros países da OTAN mantêm constante presença militar no Atlântico Sul, relacionadas, muitas vezes, à patrulha de possessões ultramarinas, como é o caso da França com a Guiana Francesa e do Reino Unido com o cordão de ilhas britânicas do Atlântico Sul. Para alguns autores, essa presença extrarregional constitui um desafio intransponível para que a ZOPACAS cumpra seu mandato e se consolide como zona de paz e cooperação (MIYAMOTO, 1987).

O equacionamento da presença histórica de potências extrarregionais no Atlântico Sul, tanto por meio da manutenção de possessões ultramarinas quanto por meio de significativa presença militar, está relacionada à gênese da própria ZOPACAS e ao seu antiprojeto – o de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), nos moldes da OTAN. O projeto de um pacto militar regional sul-atlântico consubstanciado na OTAS, que, durante a década de 1970 e os primeiros anos da década de 1980, viu crescentes perspectivas de implementação, sofreu um forte revés com a derrota argentina na Guerra das Malvinas, em 1982. Capitaneado, principalmente, pela Argentina e pela África do Sul, o projeto da OTAS sempre foi visto com reserva pelo Brasil, que preferia não se associar ao regime do apartheid e priorizava a manutenção do Atlântico Sul como um oceano não militarizado. Projeto vencedor, a ZOPACAS foi reconhecida por uma resolução que demanda, em seu artigo 11, que as potências extrarregionais contribuam para a consolidação da zona de paz não por meio de esquadras e patrulhas

marítimas, mas sim por meio da redução da presença militar na região e da cooperação para o desenvolvimento.

A oitava reunião ministerial da ZOPACAS, realizada em Montevidéu, em janeiro de 2013, revestiu-se de inédito tom prático e estratégico e ocorreu na esteira de um grande vácuo – a última reunião havia ocorrido já há seis anos, em Luanda. O Plano de Ação de Luanda continha recomendações importantes, mas seu alcance se limitou pelo reduzido esforço político de implementação dessas recomendações e pelo grande intervalo que se seguiu à sua concepção. Este intervalo de seis anos foi amenizado apenas por uma mesa redonda sediada em Brasília, em 2010, que teve o propósito de revitalizar a Zona, mas que não foi significativa o suficiente para impedir que se consolidasse a percepção da ZOPACAS como um foro de nível de concertação relativamente baixo e de pouca efetividade prática.

O Plano de Ação aprovado em Montevidéu dá seguimento às recomendações de Luanda, e divide-se em seis áreas principais em que deve haver o desenvolvimento de cooperação entre os países sul-atlânticos, além de algumas áreas tangenciais. Destacam-se as áreas de mapeamento e exploração dos fundos marinhos – com incentivo para que os países da Zona delimitem suas plataformas continentais; a cooperação ambiental e proteção dos recursos marinhos vivos e científicos; a cooperação na área de transportes marítimos e aéreos e de segurança portuária; a cooperação na área de segurança marítima – inclusive em relação à capacidade de busca e salvamento; a cooperação na área de defesa; a cooperação na área de segurança pública e combate ao crime organizado; e a articulação em outras áreas, como esforços de cooperação triangular, educacional, cultural e científica. A articulação para realizar seminários e reuniões que tratem de temas e áreas específicas para cooperação e articulação entre os membros da Zona está explicitamente prevista no Plano de Ação de Montevidéu. Foi nesse âmbito que se concebeu o 1º Seminário da ZOPACAS sobre Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento (SAR).¹³

De 15 a 17 de outubro de 2013, representantes de todos os países membros da ZOPACAS, à exceção da Guiné Bissau, reuniram-se na cidade de Salvador, no Brasil, para participar do 1º Seminário da Zona. O Seminário constituiu a primeira iniciativa de concertação e de compartilhamento de conhecimentos e de boas práticas acerca de um tema específico, concreto e desafiador, que interessa a todos os países da ZOPACAS. A organização do Seminário ficou totalmente a cargo dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil. Os organizadores preocuparam-se em oferecer

¹³ Para maiores informações, ver a íntegra do Plano de Ação de Montevidéu (especialmente o ponto VII.6), disponível em inglês em (acesso em 14 de abril de 2013): <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vii-encontro-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-plano-de-acao-de-montevidéu>

uma visão ampla de como funciona o sistema de segurança e vigilância do tráfego marítimo no Brasil e de quais são os meios de que o país dispõe para dar conta de suas responsabilidades de busca e salvamento. Os participantes estrangeiros puderam ouvir palestras de oficiais da Marinha e da Aeronáutica diretamente envolvidos com as operações SAR no Brasil e visitar a Base Aérea de Salvador e a Base Naval de Aratu. Houve também palestras dos representantes da Argentina e da Nigéria, que falaram sobre suas experiências em relação ao tema do Seminário.

Chamou atenção o grande interesse dos representantes africanos em possibilidades concretas de cooperação. Não foram poucas as indagações sobre como iniciativas de utilização conjunta de sistemas de monitoramento do tráfego marítimo e de concertação em exercícios conjuntos poderiam ser implementadas. Registre-se, ademais, interesse por parte dos representantes estrangeiros nos meios navais e aéreos brasileiros, apresentados durante as visitas às Bases de Aratu e Salvador. No entanto, o Seminário funcionou apenas como foro de discussão e de compartilhamento de boas práticas. Nas palavras do Ministro da Defesa Celso Amorim, cada país deveria levar para casa suas impressões e lições, de modo a provocar ampla difusão dos temas ali discutidos (AMORIM, C. N., 2013). Assim, futuramente, processos bilaterais e regionais de cooperação nas áreas de segurança do tráfego marítimo e de busca e salvamento poderão ser encaminhados pela via diplomática.

O Seminário de Salvador tratou da importância da consciência situacional marítima¹⁴, que é um primeiro passo no desenvolvimento de estratégias de aumento da segurança marítima e de combate à pirataria. O conceito de consciência situacional marítima foi desenvolvido nos Estados Unidos na esteira dos atentados de 11 de setembro de 2001, quando ficou claro que a grande quantidade de dados captada pelos sistemas de vigilância marítima e aérea daquele país não era, por si só, suficiente para produzir conhecimento e capacidade de previsão. Muito embora a consciência situacional marítima seja adquirida a partir do domínio técnico de ferramentas de vigilância, busca e controle, notadamente de sistemas de software que permitam o monitoramento acurado do que se passa no mar, o conceito vai além dos aspectos técnicos, na medida em que se relaciona

¹⁴ A Consciência Situacional Marítima (MSA na sigla em inglês para Maritime Situation Awareness) é a capacidade de identificação de ameaças marítimas, o mais cedo possível e o mais longe possível do território. Ela é observada quando, por meio do rastreamento, há o entendimento do que está acontecendo no mar. Para isso, a totalidade das variáveis do ambiente marítimo é controlada, e o foco vai além do mar e abrange aspectos de infraestrutura, cadeia logística, tipo de troca comercial e de embarcação que circulam e características das pessoas a bordo. O conceito de MAS utilizado neste artigo baseia-se nas palestras “Consciência Situacional Marítima: um ponto de vista operacional” e “Consciência Situacional Marítima no Atlântico Sul”, ambas proferidas no 1º Seminário da ZOPACAS, do qual a autora teve a oportunidade de participar como ouvinte.

com a preocupação de cruzar dados e construir conhecimento efetivo sobre o que se passa no mar.

Um número muito significativo de delegações africanas manifestou interesse em saber como o Brasil lidava com ameaças como pirataria e pesca ilegal, e houve muita disposição em compartilhar experiências nesse sentido. A delegação de Cabo Verde, por exemplo, explicou que houve mudanças de legislação interna no país para permitir que companhias privadas de segurança embarquem armadas em navios que se destinam ao Golfo da Guiné, para participar de operações antipirataria e para prevenir roubos a bordo – uma tendência recente e complexa que pode contribuir ainda mais para a insegurança marítima na região. Aquela delegação perguntou, ainda, se o Brasil não poderia alterar a sua própria legislação interna para que a participação de navios e de pessoal da Marinha do Brasil em operações conjuntas na região do Golfo da Guiné possa passar do nível dos exercícios para o nível operacional – nos moldes do tipo de atuação dos Estados Unidos, por exemplo.

Ficou claro em Salvador o alto nível de demanda por cooperação técnica e por compartilhamento de boas práticas e de know-how por parte dos países africanos da ZOPACAS. O Brasil tem bastante a oferecer nesse sentido e já se consolidou como um parceiro para a cooperação técnica com a África em diversas áreas, inclusive defesa. Ademais, o Brasil está diretamente envolvido na consolidação dessa nova faceta da ZOPACAS – uma faceta de cooperação concreta para dar conta de ameaças reais à segurança marítima no Atlântico Sul. O segundo Seminário da Zona, que tratará de operações de paz, já está programado para outubro de 2014 e será, de novo, organizado pelo Brasil.

A vontade política dos países membros de darem continuidade a esse processo de consolidação da cooperação intrazona será fundamental, nos próximos anos, para aprofundar a cooperação em termos concretos. Mas o 1º Seminário da ZOPACAS pode vir a ser um marco de operacionalização do mandato da Zona já que, apesar de ter sido gestado no nível político, o Seminário desceu para o nível técnico-operacional¹⁵. Este efeito de transbordamento é muito importante para a consolidação de mecanismos de cooperação, para que esses não dependam apenas da vontade política dos dirigentes e tomadores de decisão. Assim, pra além da vontade política, a ZOPACAS pode passar a contar com mecanismos de cooperação técnica e com canais diretos de comunicação. Ademais, cria-se, no processo de planejamento e de tomada de decisão de órgãos internos da administração dos países membros, uma cultura de concertação valiosa no que tange à tomada de medidas concretas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas de cooperação que o Brasil desenvolve em parceria com os países sul-atlânticos e lusófonos no campo da defesa conferem significado, no presente, ao longo processo histórico de reafirmação dos

laços e das narrativas que unem Brasil e África por meio do espaço atlântico. Aos poucos, consolida-se uma identidade sul-atlântica compartilhada pelos povos que vivem nesses países. A concepção do Atlântico Sul como espaço positivo, que não separa, mas favorece a união de nações, lugares e identidades assemelhadas, informa as iniciativas brasileiras de cooperação com os países da região. Ela compõe o binômio “cooperação e dissuasão”, que conforma a articulação entre os eixos de inserção do Brasil em seus espaços fronteiriços e pauta sua relação com os vizinhos.

As premissas segundo as quais o Brasil se insere em diálogos internacionais e iniciativas de concertação, muito embora tragam elementos novos e soluções práticas, adaptadas à realidade dos países que as estão demandando, não são desvinculadas do interesse nacional. Pelo contrário, dada a priorização que o Brasil confere ao imperativo do desenvolvimento nacional, ocorre que as premissas e a atuação brasileiras oferecem, muito frequentemente, uma combinação positiva de interesse concreto e de disposição para ajudar. No caso da construção de uma resposta regional à pirataria no Golfo da Guiné e ao fortalecimento da ZOPACAS como foro de cooperação, o engajamento brasileiro reforça a perspectiva de um sul-atlantismo da paz (SARAIWA, 2012).

É muito significativo e positivo que o ano de 2013 tenha visto dois eventos em que países do Atlântico Sul dialogaram e se aproximaram para encontrar soluções regionais para as ameaças à segurança marítima. É ainda mais positivo que essas iniciativas tenham contado, em alguma medida, com o apoio de países extrarregionais que, se não têm diminuído sua presença militar na região, pelo menos não estão se articulando na direção de uma solução de força. Os países do Atlântico Sul, e do Golfo da Guiné mais especificamente, estão diante de uma janela de oportunidade para a consolidação de novos mecanismos de resposta a ameaças, concebidos regionalmente e implementados pacificamente.

Permanecem como questões que ainda precisam ser equacionadas a necessidade de concretizar ainda mais as iniciativas de cooperação entre os países sul-atlânticos; a carência de meios militares, de pessoal e de sistemas técnico-científicos e de softwares que ainda atinge, em diferentes graus, grande parte dos países sul-atlânticos, limitando a capacidade de responder às ameaças à segurança marítima; a necessidade de incorporar os problemas distributivos e de desenvolvimento às respostas a essas ameaças. O caminho a ser perseguido é o da concertação regional e internacional, sempre com vistas a fortalecer o Atlântico Sul como espaço de paz e cooperação.

REFERÊNCIAS

ABDNEUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de *Working Paper: China's Growing Influence in the South Atlantic*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2013.

ABDNEUR, A. E.; SOUZA NETO. Brazil in the South Atlantic: growing protagonism and unintended consequences. *Norwegian Peace Building Resource Center*, May 2013. Disponível em: <<http://www.peacebuilding.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-in-the-South-Atlantic-growing-protagonism-and-unintended-consequences>>. Acesso em: 21 Jan 2014.

ALENCASTRO, L. F. de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, E. C.; BERNARDINO, L. M. B. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a perseguição da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. *Revista Militar*, Rio de Janeiro, n. 2532, p. 43- 61, 2013. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=797>. Acesso em: 21 jan 2014.

AMORIM, C. N. Paz e cooperação no Atlântico Sul: palavras do Embaixador Celso Amorim, Ministro da Defesa da República Federativa do Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO TRÁFEGO MARÍTIMO E BUSCA E SALVAMENTO, 1., 2013, Salvador. Discurso... Salvador, BA, 15 out. 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/outubro/paz_cooperacao_atlantico_sul_ministro.pdf>. Acesso em: 21 jan 2014.

AMORIM, S. G. Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Rio Grande do Sul, v. 2, n. 4, p. 11-31, jul./dez. 2013.

BEARDSLEY, Steven. For a different African piracy problem, navy seeks solutions on shore. *Stars and Stripes*, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.stripes.com/news/for-a-different-african-piracy-problem-navy-seeks-solutions-on-shore-1.262649>>. Acesso em: 21 jan 2014.

COUTAU-BÉGARIE, H. *Géostratégie de l'Atlantique Sud*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *The overseas territories: security, success and sustainability*. Londres: Crown, c2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/12249/ot-wp-0612.pdf>. Acesso em: 21 jan 2014.

HASS, E. B. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *Piracy and armed robbery against ships*. Londres, 2013. Disponível em: <<http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>>. Acesso em: 21 jan 2014.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *Annual Report*. Londres, 2012. Disponível em: <<http://www.imo.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=qqr7XQIspk>>. Acesso em: 21 jan 2014

JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Org.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2010.

MARITIME Security in the Gulf of Guinea. Londres: The Royal Institute of International Affairs, mar. c2013. Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012. Disponível em: <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/190247>>. Acesso em: 21 jan. 2014

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa*. Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 21 Jan. 2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?*. Lua Nova, v. 3, n. 3, mar 1987. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000100005&lng=en&nr m=iso>. Acesso em: 21 jan. 2014

MITRANY, D. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *The North Atlantic Treaty*. Washington, D.C., 1949. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 21 jan 2014.

OLIVEIRA, J. C. C. N. A. *A segurança do Atlântico Sul na perspectiva histórica das relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses?*. 2013. 144 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PATRIOTA, A. de A. *Texto base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota*. Montevideu, 15 de janeiro de 2013. VII Reunião Ministerial da ZOPACAS. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e>>

cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013>. Acesso em: 21 jan 2014.

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

_____. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

SARAIVA, J. F. S. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SILVA, Alberto da Costa e. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

UNITED NATIONS. *Documents on Piracy*. Disponíveis em: <http://www.un.org/depts/los/piracy/piracy_documents.htm>. Acesso em: 21 Jan. 2014.

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

Recebido em: 24/01/2014

Aceito em: 25/04/2014

ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O MINISTÉRIO DA DEFESA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO COMPREENDIDO PELOS GOVERNOS FHC E LULA

Anderson Soares Silva*

Carla Macedo Velloso dos Santos Tamer**

RESUMO

O objetivo geral do presente estudo foi identificar como são aplicados os recursos orçamentários no âmbito do Ministério da Defesa, dentre suas mais diversas ações, por meio da análise da sua execução orçamentária no período 1995-2010, abrangendo, assim, os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Os resultados encontrados apontaram que ao longo do período estudado, além de ter perdido espaço na participação do Orçamento Geral da União, o orçamento do Ministério da Defesa também sofreu restrição de recursos com base no Produto Interno Bruto, provocando modificações da estrutura da despesa na tentativa de manter os níveis de investimentos necessários ao preparo e emprego das Forças Armadas. Por fim, pôde-se depreender que o nível dos gastos militares no Brasil encontra-se aquém do esperado para um país da sua envergadura.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Orçamento Público; Execução Orçamentária.

ALLOCATION OF BUDGETARY RESOURCES FOR THE MINISTRY OF DEFENSE: AN ANALYSIS OF THE FHC AND LULA'S ADMINISTRATIONS

* Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo; Brasil. E-mail: comandante.soares@usp.br
Doutorando em Controladoria e Contabilidade, CCEMSP/Universidade de São Paulo - USP.
Endereço: Av. Professor Luciano Gualberto, 908, Butantã, São Paulo - SP.

** Universidade Federal do Amazonas, Manaus, Amazonas, Brasil E-mail: carla.tamer@ufam.edu.br

Mestranda em Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal do Amazonas - UFAM,
Professora do Departamento de Contabilidade - UFAM. Endereço: Av. General Rodrigo
Octávio, 6200, Coroado I, Manaus - AM.

ABSTRACT

The main objective of this study is to identify how budgetary resources are applied in the Ministry of Defense, among its various actions, through the analysis of its budget execution in the period 1995-2010, during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. The results indicate that during the study period, the budget of the Ministry of Defence has lost space in the participation of the Federal Budget, and it also suffered constrained resources based on Gross Domestic Product, causing changes in the structure of spending in an attempt to maintain the levels required for the preparation and employment of military investments. Finally, it could be inferred that the level of military spending in Brazil is below the expected for a country of its size.

Keywords: National Defence; Public budget; Budget Execution.

INTRODUÇÃO

As atividades inerentes à Defesa Nacional são importantes para qualquer país. Ainda que não se esteja em guerra ou em estado de beligerância ou, ainda, em áreas notadamente violentas, quer seja por conflitos armados ou iminência destes, existe a possibilidade de interesse por parte de outras nações nas riquezas existentes no território nacional ou mesmo além de nossas fronteiras terrestres. Corroborando com essa afirmativa, Costa (2011) ressalta que a defesa é considerada tema estratégico na elaboração de políticas públicas e que todos os países possuem seus arranjos de Defesa Nacional.

Nos últimos anos, esse tema vem recebendo um maior destaque nos debates promovidos pelo Governo Federal, bem como pelo Congresso Nacional. Pode-se entender que tal situação, reflete o anseio da sociedade no que concerne à capacidade do país de garantir a segurança de seu território e dos recursos naturais estratégicos (NASCIMENTO, 2011).

Para tanto, é preciso considerar que é dever constitucional das Forças Armadas defender o patrimônio brasileiro, bem como é dever da União o provimento exclusivo de recursos financeiros para garantir os meios necessários à Defesa Nacional, como destacou Amarante (2009). Tais recursos são utilizados nas mais variadas ações do Ministério da Defesa (Administração Central), bem como dos Comandos de Forças Singulares (Marinha; Exército; e Aeronáutica).

Contudo, Brustolin (2009) concluiu em sua pesquisa que existia uma substancial limitação na transparência pública da defesa brasileira, principalmente quanto suas informações orçamentárias, fato que o levou

a denominar de “caixa-preta” o referido orçamento. Diante de tal cenário, configura-se a importância de uma pesquisa sobre como são alocados os recursos destinados ao Ministério da Defesa (MD), bem como a forma como são aplicados, desmistificando a ideia de “caixa-preta” defendida por Brustolin. Já para Matos (2010), torna-se oportuna:

[...] a realização de estudos sobre o orçamento federal e, mais especificamente, sobre o orçamento de defesa no Brasil, uma vez que estes podem representar instrumentos para a análise do planejamento governamental voltado para o setor.

Diante do exposto, tentar-se-á responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como são alocados os recursos do Ministério da Defesa e como foi sua evolução entre os anos de 1995 a 2010?** Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é o de contribuir para um melhor entendimento da composição do orçamento do MD, verificando-se como são aplicados os recursos orçamentários no âmbito desse ministério, dentre suas mais diversas ações, por meio da análise da sua execução orçamentária. Além disso, no decorrer da pesquisa, visando ao objetivo fim, pretende-se alcançar objetivos intermediários que permitam esclarecer o questionamento ora apresentado. Como objetivos intermediários, esta pesquisa propõe, ao seu término, ser capaz de propiciar o entendimento dos seguintes aspectos: i) evolução do orçamento do MD no período 1995-2010, abrangendo, assim, os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva; ii) perfil do orçamento do MD; e iii) comparação e análise do orçamento do MD brasileiro com os orçamentos de Defesa de países da América do Sul, além de Rússia, Índia e China, que compõem com o Brasil o grupo econômico denominado como BRIC.

O presente trabalho foi organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção objetiva apresentar a base teórica utilizada na pesquisa, que alicerçará o estudo por meio de uma revisão bibliográfica com ênfase no orçamento público. Nessa seção foi abordada a teoria relativa à transparência no processo orçamentário e ao orçamento de defesa, buscando-se apontar sua relação com a execução orçamentária. Na terceira seção foram explicitados os aspectos metodológicos de acordo com os quais a pesquisa foi delineada. A quarta seção apresenta resultados referentes ao trabalho, notadamente questões concernentes ao histórico do orçamento do MD no período de 1995-2010, bem como o perfil de sua execução orçamentária e a composição dos gastos da pasta. Assim, foi evidenciada nessa seção uma comparação entre o orçamento de defesa do Brasil diante dos orçamentos de defesa dos países do cone sul além da Rússia, Índia e China, que compõem com o Brasil o grupo econômico denominado como BRIC. Por fim, na quinta e última seção, são apresentadas as considerações finais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção objetiva apresentar a base teórica utilizada na pesquisa, que alicerçará o estudo por meio de uma revisão bibliográfica sobre a transparência no processo orçamentário e sobre o orçamento de defesa.

A questão da transparência no processo orçamentário

Segundo Silva (2005), o orçamento público configura-se como um documento por meio do qual os cidadãos podem acompanhar como estão sendo utilizados os recursos que a sociedade pôs à disposição do Governo.

Nesse sentido, a transparência deve ser conceito de presença assídua em tudo que se relaciona ao setor público e o processo de elaboração do orçamento público, bem como a sua execução devem ser evidenciados e demonstrados para os cidadãos de forma que se compreenda de imediato o que está sendo comunicado. Ressalta-se que a exigência de transparência das informações referentes ao setor público encontra respaldo legal na CRFB de 1988. No entanto, é preciso destacar que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. Na verdade, é preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas. Como segue:

Assim, a autêntica transparência não se limita a permitir acesso a certos dados maquiados e dissimulados 'desde dentro', mas sim à possibilidade de todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a gestão de recursos. (TESORO, 2001, p. 6 apud GRAU, 2005).

De acordo com Grau (2005), enquanto aspecto político de gestão do orçamento, a transparência pode assumir algumas funções, tais como: agente da democracia, agente facilitador da prestação de contas e agente da mudança e da sustentação de políticas.

Assim, se o processo de elaboração do orçamento está sendo transparente e democrático, bem como sua execução está sendo adequadamente fiscalizada, a prestação de contas será facilitada, uma vez que oferecerá maiores possibilidades de compreensão e análise da execução orçamentária.

Araújo (2004) defende que a transparência da gestão pública está intimamente ligada ao conceito de *accountability*¹, termo que no Brasil tem

¹ O conjunto de atribuições pessoais e de condutas esperadas dos indivíduos que exercem parcelas do poder público conferido ao Estado seja por força das expectativas externas – usuários e instituições da sociedade – seja em decorrência das normas internas estabelecidas pelas Instituições. Em seu sentido mais estrito o termo designa a obrigação de prestar contas pela guarda e/ ou emprego de recursos públicos, de bens patrimoniais, e da autoridade decisória conferida a uma repartição pública ou programação governamental. (...) Ela deve existir no âmbito de todos os órgãos dos Poderes do Estado, mas, de modo particular, no Executivo e no Legislativo. Nos sistemas modernos ela é incentivada pela atuação dos órgãos de fiscalização do Poder Legislativo e pelos instrumentos de controle sobre a elaboração e execução do orçamento. (SANCHES, apud ARAÚJO, 2004).

sido associado com responsabilização ou prestação de contas responsável pelo gestor dos recursos públicos. Com isso, tornar as informações mais acessíveis e a gestão pública transparente passa essencialmente por um novo modelo de *accountability*.

Segundo Ferreira e Cruz (2008), diante de tal cenário, a informação prestada pela contabilidade pública adquire maior relevância quando analisada sob a ótica da transparência. Por meio de um de seus princípios, o da evidenciação, a contabilidade assume a tarefa de oferecer à população informações dispostas de forma clara e objetiva, passíveis de serem compreendidas e utilizadas pela mesma.

No presente trabalho, seguindo o pensamento de Ferreira e Cruz (2008), o conceito de transparência se estende ao dever de prestar contas de forma clara e objetiva, proporcionando com isso a atuação da sociedade como agente fiscalizador dos atos dos gestores públicos.

Orçamento de Defesa

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN),

[...] um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo, tais como os aplicados em submarinos, viaturas blindadas e aeronaves. Esses equipamentos têm um determinado tempo de vida útil, considerando-se as degradações naturais e avanços tecnológicos. Dessa forma, precisam ser renovados periodicamente e, de preferência, em datas pré-programadas (BRASIL, 2012, P.219).

Em consequência disso, de acordo com o LBDN, a dotação de recursos ao setor de Defesa deve idealmente observar os três princípios descritos a seguir:

- estabilidade: os recursos alocados para a Defesa não devem, em princípio, sofrer oscilações bruscas. Tal prática contribui para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos;
- regularidade: o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados; e
- previsibilidade: esse princípio confere segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular (BRASIL, 2012, P.219).

Nesse sentido, de acordo com Almeida (2001), exceto por algumas especificidades, naturais a qualquer função governamental, o orçamento de defesa pode ser avaliado de acordo com os “princípios orçamentários gerais”: unidade, universalidade, periodicidade, especialidade, exclusividade, equilíbrio, publicidade, precisão e outros. Porém, o mesmo autor (op. cit., p.28), destaca que um princípio orçamentário tem recebido “atenção especial” nos dias de hoje: o princípio da legitimidade. Esse princípio se refere à elaboração de forma legítima do orçamento aprovado e executado, ou seja, em obediência aos interesses nacionais e segundo a ideia socialmente aceita do que seja correto.

Assim, no que concerne ao orçamento de defesa, a maior virtude do princípio da legitimidade é impulsionar o controle social sobre um tema normalmente afastado do cidadão comum. Ressalta-se que o controle social dos resultados alcançados pelas instituições governamentais é referenciado pelas entidades de fiscalização superiores e por pesquisas acadêmicas como ferramenta de consolidação da democracia e da eficiência no uso dos recursos públicos (ALMEIDA, 2001).

A legitimidade do orçamento de defesa é fundamental para a sua aceitação pelas autoridades legislativas e pela sociedade. Isso porque, diante da natural relação econômica entre recursos escassos e necessidades ilimitadas, a destinação de recursos à defesa pode estar obstaculizando a realização de despesas sociais esperadas pelo cidadão comum, único destinatário legítimo dos benefícios resultantes de qualquer gasto governamental. Nesse sentido cabe mencionar o pensamento que sintetiza o relacionamento entre a Defesa e o sistema orçamentário:

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados. (ALMEIDA, 2001).

Entretanto, faz-se necessário destacar a questão da singularidade do output da defesa, isto é, do resultado obtido em termos de defesa. Enquanto os gastos com defesa costumam ser facilmente identificados e quantificados, o resultado obtido, muitas vezes, é de difícil percepção e de complicada mensuração (ALMEIDA, 2001). Na visão do referido autor, os *inputs* de

defesa são, basicamente, o pessoal envolvido e os custos a ele referentes (soldos, instrução, treinamento), o equipamento militar e sua manutenção e os demais custos para funcionamento da máquina administrativa, além daqueles relacionados com a geração e aquisição de tecnologia. São elementos que podem ser, com relativa facilidade, identificados e medidos em termos financeiros. Já o *output*, o resultado da defesa, não acena ao analista com a mesma facilidade de entendimento.

Assim, segundo Pederiva e Medeiros (2003), caso a defesa fosse um bem sujeito à utilização exclusiva por indivíduo e à redução pelo uso, o seu preço poderia servir como indicador de desempenho e subsidiar as decisões acerca das alocações de recursos. Para tanto, bastaria comparar os benefícios esperados, na forma dos fluxos de rendas auferidos, com os custos dos serviços prestados, quer diretamente pela Administração Pública, quer por terceiros. Entretanto, a defesa constitui-se em um bem público, justamente, pela ausência de exclusividade e de rivalidade, não sendo possível limitar seus benefícios a uma pessoa determinada, nem esgotar a sua utilidade pelo uso simultâneo de todos os envolvidos (FRANKO², 2000 apud PEDERIVA; MEDEIROS, 2003).

Dessa maneira, o mercado não sinaliza adequadamente a utilidade dos recursos aplicados na defesa, onde o entendimento da singularidade do produto ofertado pela defesa de um país também se mostra relevante para a realização de uma análise mais aprofundada. Assim, conforme defende Almeida (2001), a consideração econômica das questões de defesa requer o entendimento de sua singularidade e de sua característica essencial de bem público. Tal noção deve ser explicada à sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, de forma a desfazer o divórcio cidadão-soldado e a enquadrar a análise dos orçamentos da defesa segundo uma lógica coerente e adequada às suas peculiaridades, em particular, à dificuldade de mensuração de seus resultados.

Assim, após a apresentação dos conceitos considerados como relevantes para que haja uma adequada compreensão deste estudo, no próximo capítulo serão expostos os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para a realização da presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, documental e bibliográfica. Este trabalho foi estruturado com base em algumas das etapas propostas por Gil (2002)

² FRANKO, P. The Economics of Defense: An Introduction. Manual preparado por Patrice Franko, Professora de Economics and International Studies, do Colby College, em Waterville, Maine, com a assistência de Gillian Morejon, Colby College, classe de 2000.

e consiste na especificação dos objetivos, operacionalização, elaboração do instrumento de coleta de dados, coleta e verificação de dados, análise, interpretação e apresentação dos resultados.

Para isso, foram analisados diversos documentos e relatórios de execução financeira de algumas pastas ministeriais, em especial do MD, dados relativos à remuneração de pessoal, valores do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Orçamento Geral da União (OGU). Tais consultas foram feitas mediante acesso a fontes oficiais, com livre disponibilidade à população, tais como o site da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, entre outros³.

O objetivo foi de tentar ratificar o resultado encontrado pela pesquisa Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária⁴, no que concerne à transparência do processo de aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados ao MD e às demais pastas ministeriais, uma vez que o acesso e a consulta dos dados estão disponíveis ao público em geral, atendendo o princípio da publicidade e possibilitando o Processo de Prestação e Tomada de Contas⁵.

Após a obtenção dos dados, por meio das fontes mencionadas acima, o passo seguinte foi tratá-los e organizá-los. Para isso foram utilizadas ferramentas matemáticas, notadamente estatísticas, como forma de propiciar o alcance dos objetivos ora expostos neste trabalho.

As informações são apresentadas em percentuais do PIB ou do OGU, evitando-se, com isso, ressaltar valores absolutos. Essa preocupação resulta da possibilidade de minimizar os vieses que podem permanecer mesmo após o deflacionamento dos valores, pois muitos insumos não acompanham fielmente o movimento inflacionário, podendo sofrer maior ou menor variação nos preços. Além disso, dado que a gestão orçamentária administra recursos escassos, variações no PIB devem ser acompanhadas de maiores ou menores recursos destinados ao orçamento. A ideia que permeia este pensamento é que os recursos destinados aos órgãos públicos são para a execução de serviços à população e, à medida que se possui maiores recursos por meio de um PIB mais elevado, estes devem ser distribuídos à

³ Todos os sites acessados como fontes de pesquisa para a realização deste trabalho estão dispostos no referencial bibliográfico.

⁴ O estudo coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a organização não-governamental mexicana Centro de Análise e Investigação (Fundar), pesquisou a transparência dos Poderes em 12 países e conclui que, no Brasil, o Executivo é o mais transparente, aprovado por 74% dos entrevistados. (Correio Brasiliense: Agência Brasil, publicado em 10 novembro de 2009).

⁵ O Processo de Prestação e Tomada de Contas consiste da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades da Administração Pública Federal sujeitas à jurisdição do TCU que são apresentados a este Tribunal para que sejam analisados sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, sendo, após, julgados regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. Disponível em: "http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada". Este processo também é definido por alguns autores como accountability.

sociedade via, neste caso, orçamento público. Portanto se uma determinada pasta recebe mais recursos, em termos monetários, por conta de elevações no PIB isso, necessariamente, não significa maior prioridade à pasta por parte do governo.

Para o estudo, foi necessário o acompanhamento da execução do orçamento ao longo de 1995-2010, especificamente sobre os valores empenhados. Porém, em algumas séries esse período foi reduzido para 2000-2010. A razão pela opção do intervalo de tempo mencionado é por se tratar de um período em que a economia brasileira apresenta características de estabilização, notadamente após o processo inflacionário que poderia causar ambiguidade sobre algumas análises.

Buscou-se verificar informações que pudessem demonstrar e explicar o perfil da execução orçamentária na pasta da Defesa e a aplicação dos recursos. Para isso, foram utilizadas diversas ferramentas estatísticas, bem como séries temporais que propiciassem a concretização da pesquisa, analisando e correlacionando variáveis que pudessem corroborar com a consecução dos objetivos deste trabalho.

Ressalta-se que os anos de 1995-1998 os dados foram coletados dos extintos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e, posteriormente, somados. Essa necessidade se fez presente devido à criação do MD ter ocorrido em 10 de junho de 1999.

Após a delimitação da pesquisa, o orçamento do MD foi desmembrado, com vistas à identificação das parcelas dos gastos que o compõem. Uma vez identificado seus componentes, também foram feitas comparações entre o orçamento disponibilizado de países da América do Sul, além de Rússia, Índia e China, que compõem com o Brasil o grupo econômico denominado como BRIC, com exceção da África do Sul, que passou a compor o referido grupo econômico posteriormente ao período analisado. Dessa forma a presente metodologia propiciou as condições necessárias para que se chegasse às conclusões que são apresentadas nas próximas seções.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

O objetivo desta seção é apresentar a análise dos resultados obtidos com a pesquisa, segregados em dois subtópicos onde, primeiramente, é demonstrada a evolução do orçamento do Ministério da Defesa (MD) entre os anos de 1995 e 2010 e, posteriormente, o perfil do orçamento do MD.

Evolução do Orçamento do MD (1995-2010)

A observação do Orçamento Geral da União (OGU), ao longo do período de 1995-2010, sinaliza uma tendência de elevação. A Tabela 1 demonstra que em 1995, início do primeiro mandato de FHC, o OGU representava

34,19% do PIB, elevando-se ao longo do período quando atinge seu máximo no ano de 1999, início do segundo mandato de FHC, com 55,24%. Em 2010, último ano do mandato de Lula, a União disponibilizou 50,28% do PIB para o OGU, representando um acréscimo de recursos de 16,1% do PIB, tendo por base o ano de 1995.

Tabela 1- Orçamento Geral da União em função do PIB – período 1995-2010

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
OGU / PIB	34,19%	34,38%	41,66%	51,12%	55,24%	52,26%	46,34%	44,01%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
OGU / PIB	51,56%	46,78%	51,54%	49,95%	45,98%	41,89%	54,24%	50,28%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE e FGV.

Não obstante o OGU tenha se elevado no período analisado como proporção do PIB, verificou-se que a parcela dos recursos destinados ao MD se reduziu. Tal fato, por si só, denota perda na participação dos recursos orçamentários da União.

A Tabela 2 demonstra que em 1995 a pasta da Defesa participava com 5,37% do OGU, ao passo que em 2010 esse percentual reduziu-se para 3,43%.

Tabela 2 - Participação do orçamento do MD no OGU – período 1995-2010

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento do MD / OGU	5,37%	4,83%	3,81%	3,31%	3,04%	3,37%	4,24%	4,03%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento do MD / OGU	2,95%	3,15%	2,99%	3,01%	3,26%	3,56%	3,24%	3,43%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIAFI/STN.

As mesmas conclusões são observadas quando se toma por base o Produto Interno Bruto (PIB). Conforme o evidenciado pela Tabela 3, em 1995, o MD dispunha de 1,84% do PIB para a execução de suas atividades. Entretanto, em 2010 esse percentual de participação foi reduzido para 1,67%.

Tabela 3 - Percentuais do Orçamento dos Ministérios em função do PIB -

Ano	Defesa / PIB	Previdência / PIB	Saúde / PIB	Educação / PIB	Trabalho / PIB
1995	1,84%	5,34%	2,12%	1,31%	0,82%
1996	1,66%	5,62%	1,70%	1,13%	0,86%
1997	1,59%	5,55%	1,98%	1,03%	0,80%
1998	1,69%	6,19%	1,79%	1,10%	0,84%
1999	1,68%	6,20%	1,91%	1,08%	0,79%
2000	1,76%	6,38%	1,92%	1,13%	0,84%
2001	1,96%	6,62%	2,01%	1,11%	0,89%
2002	1,90%	6,44%	1,93%	1,18%	0,29%
2003	1,52%	6,84%	1,78%	1,07%	1,01%
2004	1,47%	6,84%	1,88%	0,95%	1,00%
2005	1,54%	7,18%	1,87%	0,93%	1,09%
2006	1,51%	7,40%	1,87%	1,01%	1,18%
2007	1,50%	7,23%	1,86%	1,08%	1,16%
2008	1,49%	7,02%	1,80%	1,10%	1,18%
2009	1,61%	7,67%	2,04%	1,44%	1,47%
2010	1,67%	7,30%	1,89%	1,57%	1,29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, FGV e SIAFI/STN.

Em uma análise do orçamento da Defesa, à luz dos números ora apresentados, percebe-se uma redução dos valores relativos alocados. Para se ter ideia da magnitude dessa redução de recursos, imposta às atividades de defesa, o percentual do OGU destinado ao orçamento da referida pasta em 2010 representou 63,87% do percentual destinado em 1995.

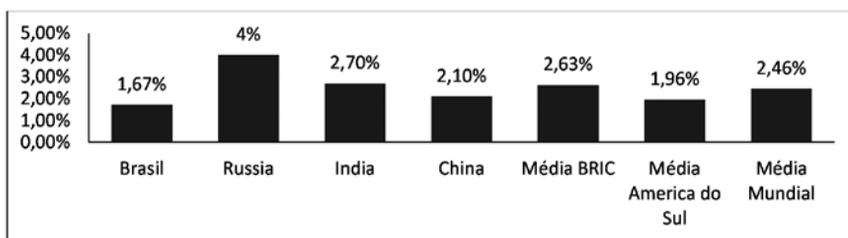
Da mesma maneira, em função do PIB, os recursos disponibilizados em 2010 corresponderam a 90,70% do orçamento de 1995. Como forma de ratificar o exposto, cabe destacar o recente trabalho publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que afirma:

No caso do Brasil, embora, em termos de volume, tenha havido tanto nos anos 1990 como nos anos 2000 uma expansão dos gastos militares em valores absolutos, verificou-se um decréscimo desses dispêndios em termos relativos ao PIB, que não lograram acompanhar o ritmo de crescimento da economia do país. Nos anos 1990, o crescimento médio dos gastos militares (em valores absolutos) foi da ordem de 4% a.a. e, nos anos 2000, de 3,2% a.a. Contudo, em relação ao gasto de defesa sobre o PIB, houve uma diminuição em ambas as décadas: entre 1990 e 1999 a diminuição foi de 10,5%, a quarta menor entre os 15 países listados; entre 2000 e 2009, foi de 11,1%, a maior entre estes mesmos países (SILVA FILHO; MORAES, 2012).

Assim, segundo Silva Filho e Moraes (2012), apesar de o país ter elevado seus gastos com defesa em termos absolutos não foi observada a mesma tendência quando se comparou tais despesas em relação ao PIB. Da análise do exposto pelos mencionados autores, é possível depreender que houve, no decorrer do período analisado, uma mudança de prioridade na alocação dos recursos orçamentários para as atividades de defesa. A ideia que permeia esse pensamento decorre do fato de que os recursos destinados aos ministérios são para a execução de serviços à população e, à medida que se possui maiores recursos por meio de um PIB mais elevado, estes devem ser distribuídos à sociedade via orçamento público.

Entretanto, a representatividade dos gastos militares em relação ao PIB foi reduzida, sinalizando que a riqueza gerada com o crescimento do PIB não foi direcionada na mesma proporção para o orçamento do MD. Com isso, como parâmetro de referência, o Gráfico 1 traz os percentuais do PIB, valores de 2010, alocados para os orçamentos de defesa de países que possuem similaridades geográficas e/ou aspirações semelhantes no cenário internacional, considerados países de economias emergentes e com grande influência entre as maiores potências econômicas mundiais, denominados BRIC (Brasil, Rússia, Índia⁶ e China). Ressalta-se que a África do Sul, apesar de também compor o grupo econômico denominado BRICS, não é objeto do presente estudo, pois passou a fazer parte do referido grupo após o período analisado.

Gráfico 1 - Orçamento do MD em percentuais do PIB de países selecionados - 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIPRI.

Da análise do gráfico acima, verifica-se que o Brasil, em 2010, configurava com o menor percentual do PIB destinado ao orçamento de defesa, representando 1,67%. Dos países selecionados, a China, com 2,10% do PIB, é a que mais se aproxima do Brasil. Comparativamente, a Índia e a

⁶ Segundo Amarante (2009), a Índia não recebe recursos do orçamento de defesa para os programas de energia nuclear e para a pesquisa espacial.

Rússia, com 2,70% e 4%, destinam mais recursos orçamentários em função de seus PIB às atividades de defesa. Além disso, conforme exposto no Gráfico 1, em 2010 o país encontrava-se 0,79% abaixo da média mundial; 0,29% abaixo da média da América do Sul; e 0,96% abaixo da média dos BRIC. Nesse sentido, Nascimento (2011) defende que “o Brasil está longe de ser uma “potência bélica”, mesmo comparando-se apenas as despesas realizadas em contexto regional”.

Apesar da média da América do Sul ser de 1,96%, alguns países como Chile e Colômbia reservam, respectivamente, 3,51% e 3,75% de seus PIB para o orçamento de defesa, representando percentuais superiores aos do Brasil. Segundo o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), de 2000 a 2008, os gastos militares representaram, em média, 2,5% do PIB mundial. Entretanto, Matos (2010) afirma que “o Brasil está abaixo da média mundial, embora em termos absolutos, esteja entre os 15 que mais despendem recursos com defesa”. A mesma autora (op.cit., p.16) destaca que o

Balanço Militar de 2008, do Centro de Estudos Nova Maioria, aponta que na América do Sul, considerando-se o total de gastos com defesa como percentual do PIB, para os anos de 2007 e 2008, o Brasil, investiu proporcionalmente menos em defesa que, por exemplo, o Chile, a Colômbia e o Equador, que investiram aproximadamente 3,5%, 3% e 3,6% do PIB, respectivamente.

De acordo com a edição de março de 2012 da Revista de Audiências Públicas do Senado Federal, intitulada “Em Discussão”, para a pesquisadora Carina Solmirano, do SIPRI, embora o Ministério da Defesa receba volume expressivo de recursos federais, só fica atrás de Previdência e Saúde (Tabela 3), o Brasil, se confrontado tanto a países sul-americanos quanto a outros comparáveis em termos de potencialidade, investe pouco em Defesa Nacional.

Para Nascimento (2011) essa situação é que tem levado alguns setores, inclusive da imprensa, a considerar, equivocadamente, que o país investe alto em seus sistemas e equipamentos de defesa. Na verdade, afirma o autor (op.cit., p.49), “grande parte dos recursos alocados para essa área é destinada menos à ampliação da capacidade dissuasória do país e mais com os inativos, com o quadro de pessoal dos comandos ou com o funcionamento administrativo”. Isso se confirma, também, pela recente fala do Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, durante audiência pública realizada no Senado Federal:

Os recursos do Orçamento da União que vêm sendo destinados nos últimos anos à defesa não serão suficientes para atender aos projetos contemplados na Estratégia Nacional de Defesa,

mesmo porque 75% do dinheiro vão para o pagamento da folha salarial, aposentadorias e pensões, [...]. O orçamento específico para investimento e manutenção tem variado entre R\$ 14 bilhões e R\$ 15 bilhões, quantia muito mais restrita do que pode dar a impressão o Orçamento geral.

Diante do exposto até aqui, é possível depreender que os valores absolutos dos recursos orçamentários alocados ao MD podem contribuir para a ocorrência de visões distorcidas sobre o peso da função Defesa Nacional dentro do OGU. Assim, na próxima seção serão detalhadas algumas características do orçamento destinado ao MD, em especial no que se refere a Pessoal e Investimentos, com o propósito de gerar melhores condições de entendimento sobre o seu perfil.

O perfil do orçamento do MD

A Tabela 4 apresenta a composição do orçamento do MD nos anos de 1995 e 2010, segundo a natureza de despesa. Basicamente, observam-se três grupos de despesas significativos para o ano de 2010. O primeiro remete-se ao pagamento de pessoal e encargos sociais, representando 75,25% dos recursos destinados à Defesa. Em seguida destaca-se o grupo outras despesas correntes com 12,42% e, por fim, o grupo investimentos com 11,80%.

Tabela 4 - Composição do Orçamento do MD por Grupo de Natureza de Despesa

GND	Percentual do orçamento do MD - 1995	Percentual do orçamento do MD - 2010
Pessoal e encargos sociais	72,32%	75,25%
Juros e encargos da dívida	1,15%	0,14%
Outras despesas correntes	16,00%	12,42%
Investimentos	8,09%	11,80%
Inversões Financeiras	0,12%	0,12%
Amortização da dívida	2,31%	0,26%
Reserva de contingência	0,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIAFI/STN.

A Tabela 5 demonstra a evolução da parcela do orçamento do MD alocada para pagamento de pessoal, incluindo inativos e pensionistas no período 1995-2010, podendo-se denotar que os gastos com pessoal e encargos sociais, no período analisado, elevou-se em aproximadamente 3%, saltando de 72,32% para 75,25%.

Tal pensamento é corroborado por Nascimento (2011) quando o mesmo destaca “que praticamente 76% dos valores gastos no orçamento vinculado ao MD estão em programas de previdência, pessoal ativo e despesas administrativas”.

Tabela 5 - Parcela do Orçamento do MD alocada para Pagamento de

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	72,32 %	74,58%	64,59%	76,79%	73,93%	72,85%	73,27%	73,05%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	81,74 %	79,04%	75,14%	79,95%	77,16%	79,02%	77,05%	75,25%

Pessoal, incluindo Inativos e Pensionistas – período 1995-2010

Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do SIAFI/STN.*

Desses resultados pode-se inferir, à primeira vista, que grandes parcelas do orçamento do MD são comprometidas com pessoal e encargos sociais em detrimento de outras naturezas de despesas, inclusive investimentos. Porém, é necessária uma análise mais profunda sobre a situação, com vistas a identificar as reais razões para a alocação do orçamento vislumbrado na Tabela 4. A participação do orçamento do MD no OGU no período 1995-2010 reduziu-se de 5,37% para 3,43% (Tabela 2). Da mesma forma, em percentuais do PIB, os recursos destinados ao MD declinaram de 1,84% para 1,67% (Tabela 3). Esse fato implica em modificações na composição do orçamento da referida pasta.

Em 1995, conforme a Tabela 4, as despesas com pessoal e encargos sociais, investimentos e outras despesas correntes respondiam, respectivamente, por 72,32%, 8,09% e 16,00% do orçamento do MD. Confrontando o exercício financeiro de 1995 com o exercício de 2010, observa-se que a parcela comprometida com pessoal e encargos sociais elevou-se de 72,32% para 75,25%, ao passo que a parcela com outras despesas correntes⁷ reduziu-se, para o mesmo período de análise, de 16,00% para 12,42%, ou seja, 3,58%, enquanto os investimentos tiveram um incremento de 3,71% em 2010 (11,80%) quando comparado a 1995 (8,09%).

⁷ Grupo de natureza da despesa (GND) 3 em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc. Ver “Grupo de Natureza da Despesa”. (Disponível em: <https://gestao.patrimoniodetodos.gov.br/glossario/outras-despesas-correntes>).

Esses dados sinalizam que houve um esforço feito pelas Forças Armadas no sentido de manter e/ou aumentar os níveis de investimentos, essenciais para a manutenção e preparo de seus meios e de seu pessoal, diante da queda de recursos evidenciada ao longo do período de análise da presente pesquisa.

Assim, é possível depreender que em virtude da redução orçamentária da Defesa, os recursos que então eram destinados à manutenção das atividades das Forças foram remanejados para o pagamento de despesas obrigatórias⁸, com vistas a manter/aumentar as atividades de investimentos. Tal situação contribui para desconstruir o entendimento de alguns autores, como Brustolin (2009), sobre o fato de que o alto percentual de despesas com pessoal e encargos sociais interfere diretamente no nível dos investimentos governamentais. Segundo essa corrente de pensamento, a falta de recursos orçamentários destinados aos investimentos leva o país à dependência de financiamentos externos.

Em verdade, nesses casos, a opção pelo financiamento externo decorre de uma análise detalhada da relação custo-benefício da possível operação de crédito a ser contratada com o propósito de realização de investimentos. Dessa maneira, verifica-se, de forma técnica, se é mais vantajoso investir utilizando-se capital próprio ou capital de terceiros, considerando-se o conceito de custo de oportunidade. Além disso, verificam-se, também, os aspectos político-sociais, da operação de crédito externo, para o país.

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) da Marinha do Brasil (MB) pode ser apontado como um exemplo desse processo. Nesse caso, especificamente, após a realização da análise financeira da operação de crédito externa, chegou-se a conclusão que os custos da operação estavam abaixo do *benchmarking* do Governo Federal para a captação de recursos. Tal situação, confirmada posteriormente pelo parecer favorável da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apontava que seria mais vantajoso para o país realizar o investimento via financiamento externo.

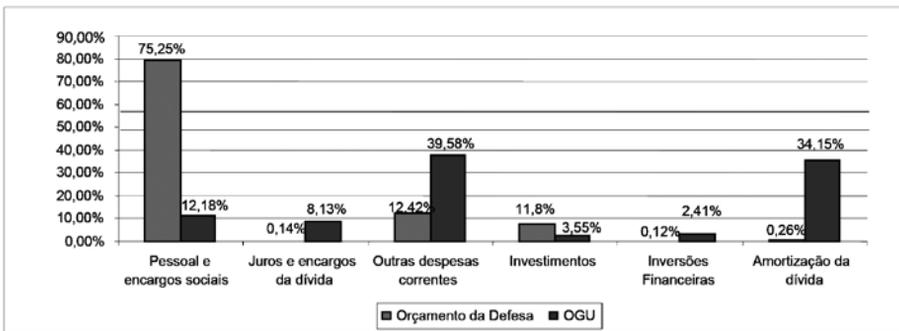
Finalmente, quanto ao aspecto dos interesses envolvidos, a análise feita pela MB concluiu que no que concerne aos fatores macroeconômicos, diante do cenário à época, os investimentos públicos baseados em créditos externos poderiam ser considerados favoráveis, tendo em vista que os mesmos são financiados com poupança externa, deixando de pressionar o caixa governamental.

Assim, constata-se que apontar a realização de investimento, via crédito externo, como falta de uma política de Estado voltada para a Defesa

⁸ Assim como em toda a administração pública, por conta de lei, não é possível deixar de efetuar o pagamento de pessoal e de encargos sociais devidos ao militar ou a qualquer servidor público. Por conta disso a característica de obrigatoriedade dessa classificação de despesa.

Nacional constitui-se em uma visão distorcida, por tratar-se de uma decisão oriunda de diversas análises técnicas que procuram atender aos interesses nacionais de forma holística. Portanto, diante de uma análise mais cuidadosa, depreende-se que o maior comprometimento do orçamento do MD com pessoal e encargos sociais ao longo de 1995-2010 deu-se por conta da redução dos recursos orçamentários disponibilizados, que em 1995 eram de 1,84% do PIB, reduzindo-se em 2010 para 1,67%. Mesmo assim, analisando-se a estrutura do OGU, percebe-se que o MD, ainda que comprometa apenas 11,80% de seu orçamento com investimentos, apresenta níveis de investimentos superiores, comparativamente à União. O Gráfico 2 revela que outras despesas correntes e amortização da dívida responderam, respectivamente, por 39,58% e 34,15% do OGU, ao passo que a parcela de investimentos foi de 3,55%.

Gráfico 2 - Parcela do Orçamento do MD e do OGU alocadas por GND - 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIAFI/STN.

Esses números permitem concluir, por outro enfoque, que o orçamento do MD sendo composto em grande parte por gastos obrigatórios, conforme destacado anteriormente, possui menor parcela de discricionariedade, comparativamente ao OGU e, ainda assim, investe, como percentual de seu orçamento, 11,80% contra 3,55% da União.

No intuito de aprofundar essa discussão verificou-se, conforme exposto na seção anterior, que a média mundial de gastos com atividades de defesa, no ano de 2010, foi de 2,46% do PIB e que essa medida para o Brasil foi de 1,67%, ficando abaixo da média dos BRIC e da média da América do Sul. Porém, recalculando-se o gasto com a parcela de pessoal e encargos sociais, caso o Brasil disponibilizasse de seu PIB o mesmo percentual da média mundial, ou seja, 2,46%, a parcela referente ao pagamento de pessoal, que se configura como gasto obrigatório, reduziria-se para cerca de 50%.

Diante dos fatos expostos, a ferramenta estatística de coeficiente de correlação corrobora com a validade da hipótese de que a principal razão para o aumento proporcional das despesas com pessoal e encargos sociais no âmbito do MD é a redução dos recursos orçamentários para a referida pasta.

Dos dados da Tabela 6, o coeficiente de correlação para Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD e Orçamento do MD / OGU é de -0,66, demonstrando uma correlação negativa e moderada, tendendo a forte, entre as variáveis analisadas, ou seja, à medida que decresce a participação do orçamento do MD no OGU, aumenta a participação percentual da parcela referente a Pessoal e Encargos Sociais nas despesas do MD, dado que as mesmas são despesas obrigatórias, ou seja, não podem ser contingenciadas.

Tabela 6 - Percentual dos Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD em função do Orçamento do MD e Orçamento do MD em função do OGU e do PIB

Ano	Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD	Orçamento do MD / OGU	Orçamento do MD / PIB
2000	72,85%	3,37%	1,76%
2001	73,27%	4,24%	1,96%
2002	73,75%	4,03%	1,77%
2003	81,74%	2,95%	1,52%
2004	79,04%	3,15%	1,47%
2005	75,14%	2,99%	1,54%
2006	79,95%	3,01%	1,51%
2007	77,16%	3,26%	1,50%
2008	79,02%	3,56%	1,49%
2009	77,05%	3,24%	1,61%
2010	75,25%	3,43%	1,67%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, FGV e SIAFI/STN.

Quando se utiliza a mesma ferramenta estatística para correlacionar Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD com Orçamento do MD / PIB chega-se a movimentos mais incisivos. Nesse caso, o coeficiente de correlação aponta para uma correlação negativa e forte, representando-se em -0,81. Isso significa que à medida que se reduz o orçamento do MD como percentual do PIB, as despesas com pessoal e encargos sociais elevam seu valor percentual de participação no orçamento do referido ministério.

CONCLUSÕES

O presente estudo procurou contribuir para o esclarecimento do orçamento do MD, buscando demonstrar a evolução dos recursos destinados à referida pasta ministerial ao longo do período 1995-2010. Assim, conforme definido na introdução deste trabalho, o objetivo final da pesquisa foi identificar como são aplicados os recursos orçamentários no âmbito do Ministério da Defesa, dentre suas mais diversas ações, por meio da análise da sua execução orçamentária. Procurou, ainda, demonstrar a evolução do orçamento do Ministério da Defesa no período 1995-2010, identificar o perfil do orçamento do MD e comparar o orçamento do MD brasileiro com os orçamentos de Defesa de países da América do Sul, além de Rússia, Índia e China, que compõem com o Brasil o grupo econômico denominado como BRIC.

Conforme mencionado no tópico METODOLOGIA deste estudo, todas as informações expostas, referentes ao orçamento do MD, bem como a sua execução, foram obtidas em páginas dos órgãos oficiais do Governo Federal, com acesso disponível, de forma irrestrita, por meio da internet.

Restringindo-se o campo de observação ao caso estudado e às limitações do estudo, diante dos resultados encontrados, expostos no capítulo anterior, foi possível concluir que, ao longo do período 1995-2010, além de ter perdido espaço na participação do OGU, o orçamento do MD também sofreu restrição de recursos com base no PIB, declinando de 1,84% em 1995 para 1,72% em 2010.

Essa contenção orçamentária trouxe modificações da estrutura da despesa na tentativa de manter os níveis de investimentos necessários ao preparo e emprego das Forças Armadas. Por conta disso, o percentual de despesas obrigatórias, notadamente de pessoal e encargos sociais, no orçamento do MD se elevou, diante do mesmo período de análise, de 72,32% para 79,36%, acarretando a redução dos níveis de outras despesas correntes e investimentos no período de 1995-2010. Verifica-se nesta pesquisa que o Brasil disponibiliza para as atividades de defesa, como percentual do PIB, recursos aquém da média mundial e da média da América do Sul, inclusive abaixo dos BRIC e de países como Chile e Colômbia.

Portanto, o maior comprometimento do orçamento destinado ao MD com as parcelas de pagamento de pessoal e de encargos sociais tem sua origem na redução de recursos da pasta, obrigando um esforço maior para realizar suas despesas obrigatórias e, ainda, manter os investimentos, penalizando as atividades de manutenção das unidades e sobrecarregando o capital humano na realização dessa missão.

O baixo nível dos gastos militares pode ser atribuído à percepção de que o país tem poucas ameaças, porém este pensamento precisa ser reavaliado, dado a quantidade de riquezas e a projeção internacional de país emergente, que credenciam o Brasil ao posto de uma das maiores economias mundiais do século XXI, despertando a cobiça internacional sobre suas riquezas.

À luz do que foi exposto, é possível depreender que o nível de transparência

do processo orçamentário, no âmbito do MD, bem como a sua execução, encontra-se em patamares aceitáveis. Tal situação possibilita a ocorrência efetiva do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, ainda que pese o fato de que em média, conforme demonstrado, 87% do total das despesas primárias do governo sejam revestidas por um caráter obrigatório, confirmando o elevado grau de rigidez orçamentária e contribuindo para uma redução no nível da *accountability*, diante do baixo poder discricionário do gestor público na definição da aplicação dos recursos orçamentários. Por fim, por ser tratar de uma área de conhecimento emergente, acredita-se que os esforços despendidos em futuras pesquisas sobre os problemas levantados neste estudo, e não aprofundados da forma devida, serão recebidos com amplo interesse por todos aqueles que se preocupam em entender a forma como são administradas as Forças Armadas brasileiras. Assim, seguem algumas sugestões para estudos futuros: i) Realização de um estudo econômico concernente às operações de crédito mediante financiamento externo, com o intuito de esclarecer os benefícios dessa operação; e ii) Realização de um estudo analisando a relação entre crescimento econômico e gastos com defesa. Identificar quais os fatores que podem influenciar na possível correlação entre estas variáveis.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Economia e orçamento para a defesa nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 90, p. 22-32, out./dez. 2001.

AMARANTE, J. C. A. Recursos para a Defesa do Patrimônio Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1, 2009.

ARAÚJO, I. P. S. *Redescobrimo a contabilidade governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores econômicos consolidados. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 – PLDO 2010 (OL nº7, 2009 – CN 2009), Maio 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2010/proposta/ntc01_2009.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BRASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Avaliação Atuarial dos Compromissos Financeiros da União com os Militares das Forças Armadas e seus Pensionistas*. Brasília, 2009.

BRASIL. *Ministério da Defesa*. Caderno Setorial de Avaliação do PPA 2008-2011. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. *Ministério da Defesa*. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/eventos/index.php?page=datas_comemorativas>. Acesso em: 19 jan. 2010.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. *Boletim Estatístico*. 2009. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol163_nov2009.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. *Glossário*. Disponível em: <<https://gestao.patrimonioidetodos.gov.br/glossario/outras-despesas-correntes>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. *Séries históricas de dados e indicadores fiscais*. Disponível em: <<https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/estatis/metodologia.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. *Senado Federal*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada>. Acesso em: 21 jan. 2010.

BRAZ, Márcio Alexandre de Lima. *A logística militar e o serviço de intendência: uma análise do programa excelência gerencial do exército brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3394/DISSERTACAO%20MARCIO%20BRAZ.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jul. 2011.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. *Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil*. 2009. 205 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro: 2009.

COSTA, Darc O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa In: ALMEIDA PINTO, J. R. de et al. (Orgs.). *Desafios na atuação das Forças Armadas*, v. 2. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

COSTA, G. B. M. *Segurança e forças armadas: um estudo do orçamento do Ministério da Defesa (2000-2010)*, 2011. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, UNB, Brasília: 2011.

É PRECISO mais dinheiro. Em discussão: *Revista de audiências públicas do Senado Federal*. Brasília, n. 10, p. 12-14, mar. 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201201%20%20marco/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_marco_2012_internet.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2012.

FERNANDES, Paulo Guilherme Ribeiro. *Economia e Defesa: uma análise da alocação de recursos orçamentários do Exército Brasileiro no decênio 1998-2007*. Dissertação (Mestre em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://redebie.decex.ensino.eb.br/vinculos/000005/000005F1.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2010.

FERREIRA, A. C. de S.; CRUZ, C. F. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do Orçamento Municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.6, maio/ago. 2008.

FLÔR, Cláudio Rogério de Andrade. *Defesa, orçamento e tecnologia: um estudo de caso da Marinha do Brasil (1990-2005)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política de Defesa) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2008.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAU, N. C. *A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos*. Cadernos FLEM, n. 8, p. 13-59, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Despesas Públicas por Funções 1999-2002*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/despesasfuncoes/comentario.pdf>>. Acesso dia 03 fev. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Notícias*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=663&id_pagina=1>. Acesso em: 03 fev. 2010.

MATOS, Patrícia de Oliveira. *O Orçamento de Defesa Nacional: uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009*. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS: PODER AEROESPACIAL E ESTUDOS DE DEFESA, 3., 2010, Rio de Janeiro. Trabalho... Rio de Janeiro, UNIFA, 2010. Disponível em: <http://www.unifa.aer.mil.br/seminario3_pgrad/trabalhos_2010/patricia-de-oliveira-matos.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Avaliação Atuarial dos Compromissos Financeiros da União com os Militares das Forças Armadas e seus Pensionistas*. mar. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/projetos/PLN/2009/ANEXOSLDO/MSG2554.7_ANEXOIV.7_Militares.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2010.

NASCIMENTO, Mauro Cezar Nogueira do. Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional – 2000 a 2010: análises e tendências. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 43-57, 2011. Disponível em: <<http://www.assecor.org.br/home/details/48/7>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

PEDERIVA, João Henrique; MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. A defesa brasileira e o orçamento federal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 17., 2003, São Paulo. *Anais...* Atibaia, SP, 2003. CD – ROM.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. *Aspectos Políticos do Orçamento de Defesa: O Orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional*. 2009. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, Rio de Janeiro: 2009.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi e. Dos *"Dividendos da Paz" à Guerra Contra o Terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o Fim da Guerra Fria - 1991-2009*. Brasília: IPEA, jul. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.754). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1754.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2012.

SILVA, M. C. *Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da União. 1999 - 2003*. 2005. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UnB/UFPB/UFPE/UFRN, Recife, 2005.

SIPRI. *Stockholm International Peace Research Institute*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2010.

Recebido em: 24/07/2013

Aceito em: 19/12/2013

ENTRE NEBULOSAS E BURACOS NEGROS: A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA E O CONTROLE DE ARMAS NO GOVERNO OBAMA

Diego Santos Vieira de Jesus*¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é examinar a política espacial da administração de Barack Obama e suas implicações para o controle de armas no espaço exterior. Argumento que, apesar da incorporação de novos conceitos, a política espacial da administração Obama não representa ruptura ou radical inovação em relação às políticas espaciais anteriores. De forma distinta a seu antecessor, Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, os tipos de acordos que seriam buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não foram definidos de maneira precisa.

Palavras-chave: espaço exterior; EUA; Barack Obama; controle de armas

BETWEEN NEBULAE AND BLACK HOLES: THE U.S. SPACE POLICY AND ARMS CONTROL AT THE OBAMA ADMINISTRATION

ABSTRACT

The purpose of this article is to examine the space policy of the Obama administration and its implications for the arms control in outer space. It is argued that, despite the incorporation of new concepts, the space policy of the Obama administration does not represent a rupture or radical innovation in relation to previous space policies. Differently from his predecessor, Obama points out that the U.S. would consider proposals and concepts for

* Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: dsvj1408@terra.com.br

¹ Doutor em Relações Internacionais e professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI / PUC-Rio).

arms control measures that would be effectively verifiable and enhance the security of the U.S. and its allies. However, the types of agreements that would be sought and the envisioned measures to build trust and transparency have not been precisely defined.

Keywords: outer space; U.S., Barack Obama, arms control

INTRODUÇÃO

A política espacial da administração de Barack Obama – apresentada em 2010 – adicionou uma série de novos termos e expressões ao léxico da política espacial, como “sustentabilidade” e “comportamento responsável”. A forma como tais termos e expressões podem ser interpretados e refletidos em decisões vem sendo do interesse de departamentos e agências norte-americanos, de governos estrangeiros e de analistas políticos. A política espacial da administração Obama parece enfatizar a cooperação internacional e destacar mais o objetivo de liderança dos EUA no espaço exterior – ou simplesmente “espaço” – do que políticas anteriores. Ela adicionou a ênfase na expansão da cooperação com os aliados acerca das preocupações com a segurança espacial e priorizou a garantia de acesso ao espaço exterior, além de oferecer uma discussão mais detalhada acerca das questões comerciais e civis relacionadas ao espaço exterior.

Ainda que inovações possam ser identificadas, a administração Obama ainda se baseia na sólida fundação da política espacial dos EUA. Os princípios fundamentais de manutenção da liberdade de acesso, do direito de defender os dispositivos e os interesses norte-americanos no espaço exterior, da busca dos usos pacíficos do espaço exterior e da rejeição de soberania nacional sobre corpos celestes são ressaltados na política da administração Obama como foram nas anteriores. Entretanto, ela traz uma maior discussão sobre a cooperação internacional, capacidades de lançamento e GPS do que a política espacial da administração anterior de George W. Bush e adiciona novos conceitos que trazem questões potencialmente perturbadoras sobre seus propósitos, significados e impactos sobre iniciativas de controle de armas no espaço exterior (KUETER, 2010, p.1, 11).

O objetivo deste artigo é examinar a política espacial da administração de Barack Obama e suas implicações para o controle de armas no espaço exterior. Argumento que, apesar da incorporação de novos conceitos, a política espacial da administração Obama não representa ruptura ou radical inovação em relação às políticas espaciais anteriores. Como as anteriores, a política de Obama defende os livres acesso e passagem pelo espaço exterior de satélites de todos os Estados e a exploração e o uso do espaço exterior para fins pacíficos e o benefício de toda a humanidade. Ela também rejeitou quaisquer clamores de soberania sobre o espaço exterior

ou outros corpos celestiais, reconheceu os sistemas espaciais de todos os Estados como propriedades nacionais com o direito de passagem e operação no espaço exterior sem interferência proposital e reservou o direito dos EUA de conduzirem, se atacados, atividades no espaço exterior em apoio à autodefesa. De forma distinta a seu antecessor, Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, os tipos de acordos que seriam buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não foram definidos de maneira precisa. A linguagem adotada pela administração Obama parece ser intencionalmente vaga na expectativa de sinalização de uma mudança de atitude em relação à discussão sobre o controle de armas no espaço, mas ela não modificou substancialmente as posições dos EUA acerca do tema.

Na próxima seção, examino as principais iniciativas voltadas para o controle de armas no espaço exterior. A seguir, apresento as políticas espaciais das administrações norte-americanas anteriores à de Obama e sinalizo os principais traços de continuidade e mudança de tais políticas em relação à atual, inclusive no que diz respeito ao tratamento dos temas relacionados ao controle de armas no espaço exterior. Antes de tecer as considerações finais, desenvolvo uma visão crítica acerca da política espacial norte-americana na atual administração.

O CONTROLE DE ARMAS NO ESPAÇO EXTERIOR

O Tratado do Espaço de 1967 proíbe o estacionamento de armas de destruição em massa no espaço exterior e atividades militares em corpos celestiais e detalha medidas juridicamente vinculantes sobre a exploração e os usos pacíficos do espaço. Cerca de 100 Estados são partes do tratado, ao passo que cerca de 30 assinaram, mas ainda não o ratificaram. Preocupados com os planos dos EUA relacionados às defesas antimísseis e à política espacial norte-americana, muitos Estados apoiaram a negociação de acordos adicionais sobre o espaço exterior. Por exemplo, a China e a Rússia pressionaram a Conferência do Desarmamento das Nações Unidas, em Genebra, para negociar um tratado que impedisse uma corrida armamentista no espaço exterior. Em 2008, os dois Estados submeteram um rascunho de um tratado à conferência, a qual fracassou por inúmeros anos em alcançar o consenso necessário para o início das negociações sobre um tratado para o espaço exterior. Os EUA afirmaram na época que tal acordo seria de difícil verificação e que nenhum tratado adicional sobre o espaço exterior seria necessário, uma vez que não havia uma corrida armamentista no espaço exterior (KIMBALL & COLLINA, 2012; MCFATE, 2002).

O Tratado do Espaço proíbe que os Estados desdobrem armas nucleares

ou quaisquer outros tipos de armas de destruição em massa no espaço exterior, mas ele não proíbe o lançamento de mísseis balísticos, que podem conter ogivas com tais armas. O tratado repetidamente enfatiza que o espaço exterior deva ser usado para propósitos pacíficos, levando alguns analistas a concluir que o tratado poderia sinalizar a proibição de todos os tipos de sistemas de armas – não só das armas de destruição em massa – no espaço exterior. As principais provisões do Tratado do Espaço relacionadas ao controle de armas estão em seu Artigo IV. Os Estados se comprometem a não colocar em órbita ao redor da Terra ou outros corpos celestiais quaisquer armas nucleares ou objetos carregando armas de destruição em massa e a não instalar armas de destruição em massa em corpos celestiais ou as estacionar no espaço exterior sob qualquer outra forma. Ademais, eles se comprometem a não estabelecer bases ou instalações militares, testar quaisquer tipos de armas ou conduzir exercícios militares na Lua ou outros corpos celestes. Outras provisões do tratado destacam que o espaço exterior não é domínio de um único Estado e que todos os Estados têm o direito de explorá-lo. O espaço deve ser acessível a todos os Estados e pode ser livre e cientificamente investigado. Os Estados devem evitar contaminar o espaço exterior ou os corpos celestiais, e aqueles que exploram o espaço exterior são responsáveis por qualquer prejuízo que suas atividades possam causar. A exploração do espaço exterior deve ser guiada pelos princípios de cooperação e assistência mútua, como a obrigação de astronautas de oferecer auxílio aos outros se necessário (KIMBALL & COLLINA, 2012).

As negociações sobre a preservação do espaço exterior para fins pacíficos começaram no fim da década de 1950 nas Nações Unidas. Os EUA e seus aliados ocidentais submeteram propostas em 1957 sobre a reserva do espaço exclusivamente para propósitos pacíficos e científicos, mas a URSS rejeitou esses esforços porque estava preparando o lançamento do seu primeiro satélite e testando seu primeiro míssil balístico intercontinental. Em 1963, a Assembleia Geral da ONU aprovou duas resoluções sobre o espaço exterior, que posteriormente se tornaram as bases para o Tratado do Espaço. A Resolução 1884 clamava que os Estados abrissem mão de estacionar armas de destruição em massa no espaço exterior. A Resolução 1962 definia princípios jurídicos para a exploração do espaço exterior, que estipulavam que todos os Estados tinham o direito de explorar e usar livremente o espaço. Os EUA e a URSS submeteram diferentes rascunhos do tratado à Assembleia Geral da ONU em junho de 1966. Um texto mutuamente acordado foi desenvolvido ao longo de seis meses, e a Assembleia Geral da ONU aprovou o tratado em dezembro do mesmo ano. O tratado foi aberto para assinaturas em Washington, Moscou e Londres em janeiro de 1967 e entrou em vigor em outubro do mesmo ano (KIMBALL & COLLINA, 2012).

Embora o Tratado do Espaço tenha protegido o espaço exterior para os usos pacíficos por todos os Estados, ele não eliminou todas as ameaças à segurança física de dispositivos militares e civis no espaço exterior nem

a busca de tipos variados de armas baseadas no espaço. Alguns Estados desenvolveram armas ofensivas que podem derrubar satélites em órbita usando mísseis balísticos. Quanto aos sistemas defensivos, os EUA, durante a administração Bush, contemplaram interceptores de mísseis baseados no espaço. A Rússia e a China mostraram-se preocupadas, porque as defesas antimísseis dos EUA baseadas na terra, combinadas com possíveis sistemas baseados no espaço, poderiam ameaçar suas forças ofensivas para a dissuasão nuclear e seus satélites de alerta antecipado. Além disso, a China usou um projétil conduzido ao espaço por um míssil balístico a fim de fragmentar um de seus satélites meteorológicos, o que reafirma a vulnerabilidade dos satélites de vigilância e de comunicação ao ataque. Para diversos planejadores de defesa, a derrubada do satélite chinês sublinhava a necessidade de proteger os dispositivos norte-americanos no espaço exterior. As discussões internacionais que poderiam produzir entendimentos sobre a manutenção dos usos pacíficos do espaço foram dificultadas por anos. A China e a Rússia insistiram que a Conferência do Desarmamento conduzisse negociações sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior. A administração Bush se opôs a discussões sobre armas no espaço exterior e apoiou inicialmente negociações sobre um Tratado de Proibição de Produção de Materiais Físseis para armas nucleares ou outros explosivos nucleares (FMCT na sigla em inglês). O presidente da Conferência do Desarmamento apresentou um pacote que permitiria discussões não-vinculantes sobre as questões das armas no espaço exterior, bem como as negociações do FMCT. A proposta teve o apoio da maioria de Estados, inclusive dos EUA. Especialistas sugeriam que, se as negociações não começassem na Conferência do Desarmamento, os signatários do Tratado do Espaço deveriam buscar o esclarecimento formal de que o tratado também proibia armas não-nucleares na órbita da Terra, destinadas a derrubar satélites ou mísseis, uma vez que permitia que os Estados partes estabelecessem interpretações do texto original que levassem em conta os desenvolvimentos não antecipados em 1967. Também era sugerido o estabelecimento, de forma provisória, de um código de conduta menos formal para a segurança no espaço exterior, que estabelecesse normas mais fortes contra atividades perigosas, incluindo testes de voo que simulam ataques hostis contra satélites e o desdobramento de armas espaciais e antissatélites (KIMBALL, 2007).

Além do Tratado do Espaço, outros instrumentos relacionados às questões espaciais estão em vigor. O Acordo de Salvamento e Restituição – Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e Objetos lançados ao Espaço Exterior – de 1968 requer que os Estados prestem assistência necessária a astronautas que tenham sofrido acidentes ou que tenham feito aterrissagens emergenciais ou não-pretendidas em território de outro Estado, conferindo-se aos astronautas a imunidade diplomática. A Convenção de Responsabilidade – Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais – de 1972 requer

compensação para vítimas de prejuízos causados por objetos espaciais, enquanto a Convenção de Registro – Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados ao Espaço Exterior – de 1975 estabelece um sistema de registro mandatário e uniforme para objetos lançados no espaço exterior. Tal registro é mantido pelo secretário geral da ONU e é acessível ao público (MCFATE, 2002, p.293-294; MONSERRAT FILHO, 2002).

A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA ANTES DA ADMINISTRAÇÃO DE BARACK OBAMA

Alguns princípios básicos perpassam a política espacial norte-americana desde meados da década de 1960. Os EUA defendem a liberdade do espaço exterior, mais especificamente os livres acesso e passagem pelo espaço de satélites de todos os Estados, e a exploração e o uso do espaço para fins pacíficos em benefício de toda a humanidade. A expressão “fins pacíficos” abarcou atividades de apoio à defesa, inclusive inteligência. Ademais, os EUA rejeitaram quaisquer clamores de soberania sobre o espaço exterior ou outros corpos celestiais e buscaram três programas governamentais inter-relacionados: o civil, o militar e o voltado para inteligência. Eles também reconheceram os sistemas espaciais de todos os Estados como propriedades nacionais com o direito de passagem e operação no espaço sem interferência proposital e reservaram o direito de conduzir, se atacados, atividades no espaço exterior em apoio à autodefesa (KUETER, 2010, p.2-3).

O precursor da Política Espacial Nacional dos EUA foi o Relatório do Space Task Group, divulgado em setembro de 1969 na administração de Richard Nixon. O presidente formou o grupo para que fizesse recomendações acerca do programa espacial depois do programa Apollo. A primeira Política Espacial Nacional foi divulgada na administração de Jimmy Carter, em maio de 1978. Ela fora desenvolvida por um comitê do Conselho de Segurança Nacional liderado pelo conselheiro Frank Press. O presidente Ronald Reagan divulgou sua política espacial em julho de 1982. O processo foi liderado pelo conselheiro George Keyworth II. A administração de George H. W. Bush divulgou sua Política Espacial Nacional em novembro de 1989 e seguiu com outras diretivas que lidavam mais especificamente com as políticas de lançamento e o sensoriamento remoto. Ela foi substituída pela política espacial da administração de Bill Clinton em setembro de 1996 e, mais recentemente, pela política espacial de George W. Bush, divulgada em agosto de 2006 (GREGO & WRIGHT, 2010).

As políticas espaciais de Carter a Clinton destacavam que a liberdade de uso do espaço exterior sem interferência e a aquisição de dados do espaço eram princípios gerais que orientavam todos os Estados. Entretanto, a política de 2006 colocou que tais direitos eram usufruídos pelos EUA. A mudança foi controversa por que poderia ser entendida como o não-reconhecimento,

pelos EUA, dos direitos também usufruídos por outros Estados. A política de Carter em 1978 apontava que os EUA rejeitavam quaisquer clamores por soberania no espaço exterior ou corpos celestiais e quaisquer limitações sobre o direito fundamental de adquirir dados acerca do espaço exterior. Ademais, a interferência proposital em sistemas operacionais espaciais seria vista como uma violação dos direitos soberanos. A política de Reagan rejeitava quaisquer clamores de soberania por qualquer Estado e mantinha a posição de Carter com relação à interferência proposital com sistemas operacionais espaciais. A de George H.W. Bush complementava indicando que os EUA rejeitavam quaisquer limitações sobre o direito fundamental de Estados soberanos de adquirir informações acerca do espaço, o que foi consolidado na administração Clinton (SAMSON, 2009).

Todavia, a política de George W. Bush em 2006 apontava a sua rejeição a quaisquer limitações ao direito fundamental dos EUA de operar e adquirir informações acerca do espaço. Ademais, a política espacial de George W. Bush apontava que os EUA viam a interferência proposital em sistemas espaciais com um despeito aos seus próprios direitos. Tal política sugeria uma perspectiva mais agressiva para o uso do espaço exterior, declarando que os EUA preservariam seus direitos, capacidades e liberdade de ação no espaço exterior; dissuadiriam outros de impedir o exercício desses direitos ou de desenvolver capacidades destinadas a isso; tomariam ações necessárias à proteção de suas capacidades no espaço; responderiam à interferência e negariam, se necessário, aos adversários o uso de capacidades hostis aos interesses nacionais dos EUA no espaço exterior (GREGO & WRIGHT, 2010; SAMSON, 2009).

Ademais, a política espacial de George W. Bush introduziu fortes limites ao controle de armas no espaço exterior, o que sinalizava que tal administração não via o benefício de se buscarem perspectivas negociadas para a segurança espacial. Os EUA se opunham ao desenvolvimento de novos regimes ou outras restrições que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço exterior por esse Estado. Os acordos propostos para o controle de armas não deveriam prejudicar os direitos dos EUA de conduzir pesquisa e desenvolvimento, teste, operações ou outras atividades no espaço exterior, voltadas para a busca dos interesses nacionais dos EUA. Isso representa uma ruptura com as posições de governos anteriores. Na administração Reagan, por exemplo, os EUA considerariam medidas verificáveis e equilibradas de controle de armas que baniriam ou limitariam o teste e o desdobramento de sistemas específicos de armas se tais medidas fossem compatíveis com a segurança nacional dos EUA. Os EUA opor-se-iam a conceitos ou regimes de controle de armas que buscassem proibições gerais sobre o uso do espaço exterior pelos militares ou pela inteligência. Já a política de George H. W. Bush aceitava o papel do controle de armas como uma parte da política externa dos EUA e apontava que o fórum mais relevante para tais negociações eram as negociações nucleares e espaciais

entre os EUA e a URSS. A política de Clinton explicitamente apontava que a segurança espacial poderia ser ampliada por medidas diplomáticas, jurídicas e militares a fim de se impedir o uso hostil dos sistemas e serviços espaciais por um adversário. Os EUA considerariam e, conforme fosse apropriado, formulariam posições políticas sobre o controle de armas e medidas relacionadas às atividades espaciais (GREGO & WRIGHT, 2010; SAMSON, 2009).

Os primeiros documentos de política de Barack Obama, que discutiam plenamente sua plataforma para as capacidades e as prioridades dos EUA no espaço exterior, davam algumas indicações dos possíveis objetivos da política espacial da sua administração. De acordo com documentos da época da campanha presidencial datados de 2008, Barack Obama utilizaria o espaço como uma ferramenta estratégica da diplomacia dos EUA para fortalecer as relações com seus aliados, reduzir conflitos futuros e engajar Estados do mundo em desenvolvimento. Obama enfatizava uma perspectiva mais cooperativa para a segurança espacial que George W. Bush e apontava que o desenvolvimento de uma perspectiva internacional para minimizar os resíduos espaciais, ampliar as capacidades de monitoramento de objetos em órbita ao redor do planeta e administrar operações no espaço exterior cada vez mais complexas era um passo importante na busca de manutenção das operações espaciais dos EUA. Os documentos de campanha também apontavam que Obama se opunha à instalação de armas no espaço e ao desenvolvimento de armas antissatélites e que os EUA deveriam mostrar liderança ao engajarem outros Estados nas discussões sobre as questões espaciais, trabalhando com eles a fim de desenvolver regras para o espaço exterior visando à conquista de um entendimento comum de comportamento aceitável. Todos os documentos pareciam dar ênfase à natureza partilhada do espaço e à responsabilidade de assegurar que todos os Estados pudessem utilizar o espaço sem ameaçar outros Estados. Esperava-se que, em comparação à política espacial de Bush, Obama desenvolveria uma política mais favorável a esforços multilaterais, mas permanecia a questão de quais tecnologias e capacidades os EUA precisariam para manter sua habilidade de defender seus interesses de segurança nacional. Com o aumento dos gastos relacionados ao desenvolvimento das atividades espaciais, os EUA mostravam-se mais interessados em cooperar com outros Estados (SAMSON, 2009).

Durante a administração de George W. Bush, os EUA defendiam que não havia a necessidade de novos acordos sobre o espaço exterior. Funcionários do governo norte-americano apontavam que a universalização das convenções existentes era um passo mais efetivo na direção da garantia dos usos pacíficos do espaço exterior e que não havia uma corrida armamentista no espaço. Sob a administração Obama, a posição dos EUA se transformou. Em 2009, os EUA sinalizavam que buscavam discussões produtivas na Conferência do Desarmamento em conexão com o espaço exterior. Pouco

depois, a Conferência concordou com um programa de trabalho. Como o fórum primordial das Nações Unidas para o desarmamento, a Conferência do Desarmamento foi o espaço para discussões sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço exterior. Ela difere do Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS, na sigla em inglês), porque o último tem um foco nas questões civis, enquanto a Conferência lida com as questões militares. Mais recentemente, os participantes reconheceram que algumas questões afetavam ambas as instituições. O programa de trabalho desenvolvido pela Conferência do Desarmamento criava quatro grupos de trabalho: prevenção de uma corrida armamentista no espaço, controles de materiais físséis, desarmamento nuclear e garantias negativas de segurança. O controle de armas no espaço exterior na Conferência do Desarmamento parecia mais firmemente ligado às questões nucleares. O Paquistão mostrou-se preocupado com o foco no controle de materiais físséis e sinalizou que desejava um programa de trabalho que trouxesse resultados balanceados nas quatro questões. Assim, ele inseriu obstáculos a progressos às discussões na Conferência (SAMSON, 2009).

Alguns especialistas tinham mais esperança na tentativa de acordo em separado trazida em 2008, quando a Rússia e a China introduziram o Tratado sobre a Prevenção de Colocação de Armas no Espaço Exterior, a Ameaça ou o Uso da Força contra Objetos no Espaço Exterior (PPWT, na sigla em inglês). Entretanto, com o foco na proibição de certos tipos de tecnologia, o PPWT foi criticado por não limitar o comportamento destrutivo e perigoso no espaço exterior, o que deixava aberta a possibilidade de disputas sobre tecnologias que não são militares em seus propósitos, mas mantêm a capacidade de serem usadas para armas. O tratado também permitia a pesquisa, o desenvolvimento e o desdobramento de armas antissatélites baseadas na terra, que tanto a Rússia como a China viam como essenciais no combate ao poder espacial norte-americano. O tratado também proibia interceptores de mísseis baseados no espaço, algo que os EUA poderiam considerar como opção para um sistema de defesas antimísseis balísticos. Já outros especialistas acreditavam que instrumentos mais informais em vez de novos tratados poderiam ter mais efeitos positivos, como a inclusão de potências espaciais emergentes que não quisessem limitar excessivamente sua flexibilidade de ação em instrumentos juridicamente vinculantes (SAMSON, 2009).

A POLÍTICA ESPACIAL DOS EUA DURANTE A ADMINISTRAÇÃO DE BARACK OBAMA: UMA VISÃO CRÍTICA

A administração Obama anunciou em 2010 uma nova política espacial que trazia algumas alterações em relação à administração anterior ao ser mais receptiva aos esforços de controle de armas. Obama e sua equipe considerariam propostas e conceitos para medidas de controle de armas

que fossem efetivamente verificáveis e fortalecessem a segurança dos EUA e de seus aliados. A nova política solicitava que as agências governamentais buscassem medidas bilaterais e multilaterais de construção de confiança e transparência, mas apontava que os EUA opor-se-iam ao desenvolvimento de novos regimes ou restrições jurídicas que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço exterior pelos EUA. Funcionários do governo norte-americano apontaram o desejo de mitigar os resíduos orbitais; partilhar informação sobre as observações e as atividades no espaço e buscar medidas de construção de confiança e transparência. Eles reiteraram o apoio norte-americano para discussões na Conferência do Desarmamento sobre a prevenção da corrida armamentista no espaço exterior, embora não se tenha obtido acordo acerca da agenda da Conferência em 2010. Cumpre lembrar que a administração Bush sinalizara que a Guerra Fria estava encerrada e que não haveria uma corrida armamentista no espaço. A política da administração Obama não estipulara as limitações sobre os usos militares do espaço pelos EUA. As autoridades norte-americanas diziam que a presença contínua no espaço era vital para a segurança nacional, uma vez que as capacidades no espaço eram importantes para a habilidade das Forças Armadas de navegarem e atacarem de forma precisa (ABRAMSON & PACER, 2010).

Como a de seu antecessor, a política espacial de Obama é dividida em princípios, objetivos e orientações. Os princípios e os objetivos são declarações curtas e atraem atenção considerável, mas são abertos à ampla interpretação. As orientações elaboram mais essas declarações e oferecem direção geral aos departamentos e agências responsáveis pelas atividades espaciais. Como a política de George W. Bush, a de Obama considera as capacidades nos espaços vitais aos interesses nacionais dos EUA e, como várias políticas anteriores, identifica o livre acesso ao espaço, o compromisso norte-americano de uso do espaço exterior para fins pacíficos e a rejeição de clamores de soberania nacional como princípios fundamentais que orientam a política dos EUA. A política da administração Obama mantinha que a interferência proposital em sistemas espaciais nacionais era um desrespeito aos direitos dos EUA. Os esforços norte-americanos de dissuadir e derrotar ataques no espaço mantiveram-se uma prioridade e eram discutidos novamente quando a política oferecia orientações ao secretário de Defesa. Entretanto, a forma de apresentação desses pontos não era tão direta como na política de Bush. A política de 2006 apontava que os EUA poderiam agir para dissuadir outros de criar obstáculos aos direitos norte-americanos no espaço ou desenvolver capacidades destinadas a isso, para proteger suas capacidades espaciais, para responder à interferência e para negar, se necessário, aos adversários o uso das capacidades no espaço hostis aos interesses nacionais dos EUA. Novos termos também foram introduzidos pela política de Obama, como “comportamento responsável”. Esse conceito não era explicado, mas, na definição de objetivos, a política clama por medidas destinadas a garantir “operações responsáveis no espaço” e faz referências à necessidade de se

evitem colisões e aos esforços de mitigação dos resíduos espaciais. Se há mais do que tais referências implicam, detalhes adicionais mostram-se necessários para esclarecer o conteúdo de tal política. “Sustentabilidade” foi uma adição aos princípios em referência à preservação do “ambiente espacial”. A política sinalizava o desenvolvimento, a manutenção e o uso de informações das fontes comerciais, civis e de segurança nacional para detectar, identificar e atribuir ações no espaço que fossem contrárias ao uso responsável e à sustentabilidade de longo prazo do ambiente espacial. Entretanto, a política não define claramente o que constitui um ambiente espacial sustentável e quais ações são proibidas (KUETER, 2010, p.4-8).

Especialistas como Victoria Samson (2010, p.1-3) apontam que, ainda que a sustentabilidade não seja definida na Política Espacial Nacional de Obama, ela poderia ser descrita como a garantia de que as atividades humanas no espaço não afetem negativamente a habilidade de se usar o “ambiente espacial” no futuro. Assim, o objetivo da sustentabilidade espacial não deveria ser a redução do uso do ambiente espacial, mas a garantia de que a expansão do uso do espaço não prejudicasse a habilidade de se extrair benefícios do espaço no longo prazo. A sustentabilidade espacial girava em torno do uso eficiente de zonas orbitais limitadas e frequências de rádio e do impedimento de ações que pudessem ter impactos negativos no longo prazo. Dado que as Forças Armadas dos EUA hoje rastreiam cerca de 21 mil objetos em órbita, com centenas de milhares de resíduos que podem danificar dispositivos espaciais que ainda não estão sendo rastreados, é crucial que a comunidade internacional trabalhe em conjunto a fim de limitar a criação de novos resíduos. A mitigação de resíduos é uma parte fundamental da garantia de que o espaço possa continuar a ser usado pelas próximas décadas, uma vez que, se tais resíduos não forem mitigados, o uso de certas órbitas poderá se tornar proibitivamente caro e perigoso. Ainda que tal política formalizasse a prioridade e a importância de se limitar a criação de resíduos espaciais e se explorarem as tecnologias de remoção de resíduos, cabe destacar que a maioria das técnicas de mitigação de resíduos listadas na política espacial de Obama já existia na forma de orientações internacionais voluntárias e regulações mandatórias norte-americanas. Os aspectos jurídicos e políticos da remoção de resíduos não são explicitamente mencionados na política (SAMSON, 2010, p.1-3).

A política espacial de Obama também coloca uma ênfase maior na “liderança espacial”. Algumas análises iniciais colocaram que tal ponto seria uma revisão dramática das políticas passadas com a ênfase na cooperação internacional e no compromisso com as medidas bilaterais e multilaterais de construção de confiança e de transparência. Porém, seria um erro dizer que a política de George W. Bush ignorara completamente esses pontos. Rotineiramente Bush ressaltava a necessidade de se trabalhar por meio dos fóruns internacionais no contexto de tópicos específicos, como as políticas e as práticas destinadas à minimização dos resíduos espaciais. Entretanto,

Obama pareceu discutir mais tais questões, embora não se possa dizer que os conceitos adicionados sejam uma mudança dramática nas ações norte-americanas. Com relação ao controle de armas no espaço, há diferenças mais claras. Bush se opôs ao desenvolvimento de novos regimes jurídicos ou outras restrições que buscassem proibir ou limitar o acesso ou o uso do espaço pelos EUA, o que significava que os acordos para o controle de armas que tivessem impedido ou limitado os direitos norte-americanos de agir em seus interesses nacionais no espaço seriam imediatamente rejeitados. A política de Obama aponta que os EUA considerariam propostas e conceitos para as medidas de controle de armas que fossem efetivamente verificáveis e ampliassem a segurança dos EUA e de seus aliados. Entretanto, tal declaração é aberta à interpretação. Embora ela aponte que os EUA concordariam em se engajar em negociações sobre o controle de armas no espaço, eles não se comprometiam a tomar qualquer atitude que não seguisse esses padrões, os quais não eram plenamente definidos. Se tais padrões fossem implementados à risca, então as discussões sobre o controle de armas tornar-se-iam ainda mais difíceis, pois as propostas não se mostravam verificáveis ou não estavam nos interesses de segurança norte-americana até então. A linguagem adotada pela administração Obama pareceu intencionalmente vaga na expectativa de sinalização de uma mudança de atitude em relação à discussão sobre o controle de armas no espaço, mas ela não modificou substancialmente as posições norte-americanas acerca do tema. Ademais, a própria noção de “estabilidade” permanece indefinida, uma vez que não parece haver uma visão comum do que seja um “ambiente espacial de segurança estável” e, mesmo que houvesse, se tal visão estaria nos interesses de segurança dos EUA. O uso do espaço para propósitos de empreendimento da guerra terrestre poderia ser configurado como um uso “instável” do espaço? Tal questão permanecia sem resposta na política espacial da administração Obama (KUETER, 2010, p.8-10).

Tal política revela um entendimento mais claro pelo governo norte-americano da mudança da realidade de operação no espaço exterior. Com as restrições financeiras de duas guerras conduzidas no exterior e o agravamento da crise econômica global, os EUA não poderiam desenvolver, comprar e manter sozinhos sistemas caros e complexos no espaço. Ainda que tivessem recursos ilimitados para gastar, os EUA precisariam da cooperação de outros Estados, uma vez que as ações de uma entidade no espaço podem afetar negativamente as outras. A política espacial da administração Obama clama pela cooperação internacional no espaço. Um resultado mais tangível da ampliação do número de atores que se beneficiam do espaço exterior é a maior probabilidade de que eles busquem um “comportamento responsável” e ampliem a sua determinação de cooperar ou pelo menos de minimizar as chances de ações hostis ou irresponsáveis no espaço. Enquanto os EUA planejam assumir um papel de liderança, eles não pretendem excluir outros atores, mas promover a partilha apropriada de custos e riscos entre os Estados nas parcerias internacionais. Assim, os EUA não parecem planejar o

domínio do espaço, que implicaria uma perspectiva unilateral para o espaço exterior que beneficiaria somente os EUA, possivelmente em detrimento de outros Estados. A liderança assume que haverá algum tipo de perspectiva coletiva para o espaço exterior e implica que os EUA trabalharão para garantir algum tipo de resposta internacional a desafios. Entretanto, os tipos de acordos que serão buscados e as medidas de construção de confiança e transparência vislumbradas não eram definidos de maneira precisa. No que diz respeito ao controle de armas, a política espacial não esclarecia os padrões para o que entendia como uma medida “efetivamente verificável” nem incluía propostas específicas (SAMSON, 2010, p.3-6).

Em face das várias imprecisões na Política Espacial, a administração Obama fez esclarecimentos sobre tal política em 2011, mas continuava a prorrogar sua decisão de apoiar um código de conduta internacional voluntário, que foi amplamente questionado por uma série de senadores republicanos. O então secretário de Defesa Robert Gates e o diretor da Inteligência Nacional James Clapper divulgaram um resumo não-confidencial da Estratégia Nacional de Segurança Espacial, que define como as comunidades de defesa e de inteligência colocarão em prática a Política Espacial, divulgada em 2010. A estratégia – que buscava lidar com um ambiente estratégico crescentemente congestionado, contestado e competitivo – detalhava algumas perspectivas inter-relacionadas: responsabilidade, a melhoria das capacidades dos EUA no espaço, a cooperação internacional, prevenção e dissuasão e a preparação para a derrota de ataques e a operação num ambiente degradado. Como a política espacial de 2010, o novo documento apontava que a administração consideraria propostas e conceitos para medidas de controle de armas efetivamente verificáveis que ampliassem a segurança nacional dos EUA e seus aliados, mas não oferecia detalhes sobre quais propostas seriam essas. A política também não falava explicitamente sobre o armamento no espaço, um tópico de crescente preocupação por parte da comunidade internacional. Membros da administração Obama reiteravam a política corrente de que os EUA mantinham o direito de responder com meios apropriados ao posicionamento de armas no espaço e ao ataque a dispositivos no espaço e que sua perspectiva para o controle de armas era focada na promoção do que chamavam “medidas de construção de confiança e transparência”, que tendiam a ser voluntárias em vez de juridicamente vinculantes. O código de conduta desenvolvido pela União Europeia poderia ser, segundo membros da administração Obama, uma medida potencial e incluía um compromisso de se abrir mão de danificar objetos espaciais, medidas para controlar e mitigar os resíduos espaciais e mecanismos para cooperação e consulta. Os EUA ainda analisavam o código. Ainda que o código não fosse juridicamente vinculante, um grupo de 37 senadores republicanos enviaram uma carta à então secretária de Estado Hillary Clinton solicitando que a administração Obama consultasse imediatamente os principais comitês do Senado e os senadores interessados acerca do tema. Os autores da carta,

liderados pelo senador republicano Jon Kyl, afirmavam que eles estavam profundamente preocupados com a possibilidade de que a administração Obama assumisse um compromisso multilateral com uma pluralidade de implicações potenciais altamente prejudiciais para os programas militar e de inteligência. Tais senadores mostravam-se particularmente preocupados com a possível limitação do desdobramento de interceptores de mísseis no espaço ou o desenvolvimento de sistemas baseados no espaço capazes de derrubar armas antissatélites. A administração mantinha que, em linhas gerais, o código era compatível com a Política Espacial Nacional – que não criava explicitamente novos limites sobre sistemas baseados no espaço – e que a divulgação da estratégia de segurança espacial marcava o fim de sua revisão da postura espacial (ABRAMSON & GEBBEN, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política espacial da administração Obama buscou garantir que o espaço exterior se mantivesse utilizável no longo prazo em benefício de todos os Estados, definindo o cenário para futuros esforços cooperativos. Ela define o desafio de tornar a sustentabilidade do espaço uma prioridade por meio do engajamento e da cooperação globais e do comportamento responsável no espaço. No que diz respeito ao controle de armas, o que se observa na prática, segundo muitos especialistas, é uma mudança do controle de armas mais tradicional para o “controle do comportamento espacial”, em grande parte a fim de deixar de lado as questões relacionadas à definição precisa do que são “armas no espaço”. O estabelecimento de consenso sobre ações responsáveis e irresponsáveis no espaço é um passo essencial para a criação de estabilidade e segurança. Para que o espaço possa ser utilizado de maneira responsável, os atores envolvidos devem concordar em torno do que o “comportamento responsável” pressupõe. Entretanto, a comunidade internacional ainda não chegou a um acordo sobre quais são as normas adequadas de comportamento no espaço (SAMSON, 2010, p.5-6).

Enquanto tal ponto permanece sem solução, a administração Obama tomou recentemente algumas medidas a fim de fortalecer a liderança global dos EUA na exploração do espaço. Em 2013, a Casa Branca divulgou sua nova política nacional sobre transporte espacial, que reforçava algumas prioridades já anunciadas pela administração na sua política espacial. A política de transporte espacial solicitava que as agências federais continuassem apoiando o desenvolvimento de naves espaciais privadas a fim de levar astronautas ao espaço e orientou a NASA a dar continuidade aos trabalhos para um foguete mais robusto que enviasse pessoas para pontos ainda mais distantes. O plano parece fazer muito sentido para a NASA, uma vez que permite à agência otimizar o uso de seus recursos financeiros limitados. O desenvolvimento do setor espacial comercial para o transporte até a órbita terrestre baixa está permitindo à NASA desenvolver uma

capacidade de lançamento mais robusta para permitir viagens a distâncias ainda maiores no espaço. Esses desenvolvimentos permitiriam à agência conduzir astronautas a asteroides próximos à Terra em torno de 2025 e às vizinhanças de Marte em meados da década de 2030. Além de apoiar o desenvolvimento do setor espacial comercial, a nova política de transporte espacial – que substitui uma versão anunciada em 2004 – é um documento que toca em diferentes aspectos da infraestrutura espacial dos EUA. Ela encoraja a colaboração internacional quando for benéfica e praticável e instrui as agências governamentais a apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de propulsão avançadas (WALL, 2013).

Entretanto, ainda há muitas transformações a serem realizadas a fim de que a política espacial norte-americana possa se tornar mais efetiva. Os EUA deveriam fortalecer a estabilidade no espaço por meio de medidas domésticas e internacionais a fim de promover operações seguras e responsáveis no espaço; melhorar a coleta e a partilha de informação para evitar a colisão de objetos espaciais; proteger os sistemas espaciais críticos e sua infraestrutura de apoio, dando especial atenção à interdependência dos sistemas espaciais e de informação; e fortalecer medidas para mitigar os restos espaciais. Ademais, seria necessário também fortalecer a garantia e a resiliência de funções essenciais às missões contra a degradação e a destruição por causas ambientais, mecânicas, eletrônicas ou militares. Uma medida importante seria a busca de iniciativas humanas e robóticas para o desenvolvimento de tecnologias inovadoras, o estímulo a novas atividades e setores, o fortalecimento de parcerias internacionais e o desenvolvimento de descobertas científicas a partir da maior exploração do sistema solar e do universo além dele. Uma melhoria das capacidades de observação da Terra e do sistema solar baseadas no espaço mostra-se necessária para se conduzir a pesquisa científica, se monitorar a mudança do clima, se gerirem recursos naturais e se oferecer apoio à gestão de desastres.

REFERÊNCIAS

- ABRAMSON, Jeff; GEBBEN, Nik. U.S. Moves forward on space policy. *Arms Control Association*, Washington, DC, Mar. 2011. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2011_03/space>. Acesso em: 30 set. 2013.
- ABRAMSON, Jeff; PACER, Valerie. New U.S. space policy open to arms control. *Arms Control Association*, Washington, DC, Sept. 2010. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2010_09/SpacePolicy>. Acesso em: 27 set. 2013.
- GREGO, Laura; WRIGHT, David. Obama's space policy: what will it mean for international cooperation? *Union of Concerned Scientists*, Cambridge, MA, 22 jun. 2010. Disponível em: <http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_

security/solutions/space-weapons/obama-national-space-policy.html>. Acesso em: 17 set. 2013.

KIMBALL, Daryl G. Avoiding a space arms race. *Arms Control Association*, Washington, DC, Apr. 2007. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2007_04/focus>. Acesso em: 23 set. 2013.

KIMBALL, Daryl G.; COLLINA, Tom. The outer space treaty at a glance. *Arms Control Association*, Washington, DC, Sept. 2012. Seção Arms Control Today. Disponível em: <<http://armscontrol.org/factsheets/outerspace>>. Acesso em: 16 set. 2013.

KUETER, Jeff. Evaluating the OBAMA national space policy: continuity and new priorities. George C. *Marshall Institute Policy Outlook*, Arlington, VA, July. 2010. Disponível em: <<http://marshall.org/wp-content/uploads/2013/09/900.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2013.

MCFATE, Patricia A. Arms control in outer space. In: LARSEN, Jeffrey. (Ed.) Arms control: cooperative security in a changing environment. Londres, Boulder: LynneRiennerPublishers, 2002. p.291-308.

MONSERRAT FILHO, José. O direito das atividades espaciais no ano 45 da Era Espacial. *ComCiência*, 10 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/guerra/guerra16.htm>>. Acesso em: 23 maio 2010.

SAMSON, Victoria. Making a mark in space: an analysis of Obama's options for a new U.S. Space Policy. *Arms Control Association*, Washington, DC, Oct. 2009. Seção Arms Control Today. Disponível em: <http://armscontrol.org/act/2009_10/Samson>. Acesso em: 23 set. 2013.

SAMSON, Victoria. The 2010 *Obama Space Policy*: sustainability, international engagement and stability in space. Washington, D.C.: Secure World Foundation, Sept. 2010. Disponível em: <http://swfound.org/media/1759/obama_spacepolicy_analysis_vs.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.

WALL, Mike. White House unveils new US space transportation policy. *NBC News*, 22 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.nbcnews.com/science/space/white-house-unveils-new-us-space-transportation-policy-f2D11644133>>.

Recebido em: 12/10/2013

Aceito em: 25/04/2014

INDÚSTRIA NAVAL DE DEFESA: POSSÍVEIS OBSTÁCULOS PARA A EXPORTAÇÃO DE NAVIOS DE GUERRA.

Eugenio Campos Huguenin*¹

RESUMO

Atualmente, o governo brasileiro busca, por meio do fomento das exportações de produtos de defesa, o desenvolvimento e o fortalecimento da sua Base Industrial de Defesa, reduzindo sua dependência das encomendas das Forças Armadas e das oscilações do orçamento de defesa. Entretanto, a dependência tecnológica do Brasil em equipamentos de defesa sensíveis deixa-o suscetível à imposição de restrições pelos Estados mais desenvolvidos, principalmente ao tratar-se de plataformas de combate navais. Por outro lado, a formação de grandes conglomerados de defesa, a partir da década de 1990, e o dilema que recai sobre os Estados mais desenvolvidos, entre exportar para fomentar a indústria ou controlar a exportação em prol da segurança nacional, podem reduzir as chances de restrições impositivas internacionais. Assim, ao incentivar as exportações de navios de guerra, o Brasil deve estar preparado para um mercado competitivo, possuindo alternativas para serem empregadas em uma eventual imposição internacional. Porém, o sucesso dessa estratégia de incentivo às exportações dependerá fundamentalmente do apoio governamental brasileiro, que contribuirá na busca de clientes, diplomacia e acordos.

Palavras-chave: Exportação de Produto de Defesa; Mercado Internacional de Armas; Sanções.

DEFENSE NAVAL INDUSTRY: POSSIBLES BARRIERS FOR EXPORTING WARSHIPS

ABSTRACT

Currently, by promoting exports of defense products, the Brazilian government seeks to develop and strength its defense industrial base, in order to reduce the dependence of its industries on the Armed Forces' orders and on the variation of its defense budget.

* Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: eugeniohuguenin@hotmail.com.

¹ Capitão-de-Corveta, Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval.

However, Brazil's dependence on high technological defense material makes this country susceptible to restrictions imposed by developed nations, mainly in terms of naval combat platforms. Moreover, the formation of large conglomerates of defense, since 1990s, and the dilemma that falls on more developed states, between exports to foster industry and control exports for national security, can reduce the chances of impositive international restrictions. Thus, by encouraging exports of warships, Brazil should be prepared for a competitive market, having alternatives to be used in a possible international imposition. However, the success of this export incentive strategy will depend fundamentally on the Brazilian government support, which will be helpful with its diplomacy, agreements and in finding customers.

Keywords: Exports of Defense Material; International Arms Market; Sanctions.

INTRODUÇÃO

“Neste domínio, nós somos prisioneiros de um silogismo: a independência que deve caracterizar a Defesa exige que a indústria de armamento seja nacional; ora, o nosso mercado interno é demasiado restrito para dar rentabilidade a essa indústria; a independência de nossa Defesa obriga-nos, pois, a exportar armamento.”

(General Néry, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas Francesas aos estagiários do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional, em 1976.)

Dentre os problemas encontrados pela indústria de defesa do Brasil estão a baixa demanda de suas Forças Armadas e a falta de um programa de investimento regular nesse setor, o que dificulta o estabelecimento de uma Base Industrial de Defesa² (BID) competitiva com as empresas estrangeiras.

De forma a colaborar na solução dessa questão, tem sido noticiado um crescente interesse do Governo do Brasil em incentivar a indústria brasileira de defesa, de forma que o Estado tenha uma maior independência externa nessa área tão sensível.

Nesse contexto, o fomento das exportações surge como uma possível solução para criar rentabilidade para as indústrias de defesa e reduzir

² A Base Industrial de Defesa reúne o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participam de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de Produtos Estratégicos de Defesa (bens e serviços) (ABDI, 2011).

os efeitos negativos das oscilações orçamentárias das Forças Armadas brasileiras.

Entretanto, em um mercado competitivo, como o de armamento, em que os Estados detentores de tecnologias sensíveis criam barreiras para evitar que outros tenham acesso a elas, as exportações podem não ter o resultado positivo esperado, pois alguns questionamentos devem ser respondidos, tais como se o Brasil tem capacidade em encontrar mercados para seus produtos de defesa³ e se outros Estados podem reagir negativamente frente à competitividade dos produtos brasileiros de defesa⁴.

Assim, o propósito deste trabalho é discutir os possíveis obstáculos a serem encontrados pelo Brasil ao incentivar as exportações de produtos de defesa para o fortalecimento das indústrias desse setor.

Inicialmente, abordaremos a situação atual da BID brasileira, mostrando as razões que a fazem ser modesta e dependente tecnologicamente em diversos setores. Também serão apresentadas as estratégias adotadas por empresas brasileiras para sobreviverem ao período de escassez orçamentária de defesa da década de 1990, quando empresas bem-sucedidas optaram por tecnologias duais e pela busca por vendas internacionais. Falar-se-á ainda dos esforços do governo brasileiro em desenvolver a BID e as alternativas que podem ser empregadas para o sucesso dessa empreitada.

A seguir, serão ressaltadas as tentativas da MB em desenvolver uma indústria naval de defesa e os motivos que a impediram de alcançar tal objetivo.

Por fim, expor-se-á que as compras das Forças Armadas brasileiras são insuficientes para manterem uma BID, e que há uma grande demanda externa por navios de guerra, tornando o fomento das exportações de plataformas navais militares uma oportunidade para as empresas de defesa expandirem seus mercados. Entretanto, a dependência tecnológica do Brasil em equipamentos de tecnologias sensíveis dificulta sua entrada no competitivo mercado internacional, no qual embargos de armas, sanções e boicotes são impostos pelos Estados mais desenvolvidos para manterem suas vendas.

A conclusão consolida os aspectos conclusivos, apresentando os desafios a serem enfrentados pelas indústrias brasileiras na sua inserção no mercado internacional de armas.

³ “Produto de defesa” é todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo (BRASIL, 2012).

⁴ Neste trabalho, o termo “Produto brasileiro de defesa” será empregado para todo produto de defesa de uma indústria brasileira de defesa.

A INDÚSTRIA BRASILEIRA DE DEFESA

O propósito deste tópico é abordar a situação atual da BID brasileira no contexto mundial, apresentando os setores em que se destaca, bem como aqueles em que há deficiências. Também serão apresentados os incentivos governamentais para o desenvolvimento das indústrias brasileiras de defesa e para sua inserção no mercado internacional de armas. Por fim, serão buscadas possíveis falhas nessas ações do Governo que possam afetar o seu sucesso.

Ao se procurar sobre o posicionamento da BID brasileira, vê-se que não há um critério unanimemente aceito para classificar os Estados quanto aos seus complexos industriais de defesa, sendo comum dividi-los em 3 ou 4 grupos, por exemplo, Inovadores Críticos, Adaptadores e Copiadores (BITZINGER, 2009). No entanto, as classificações colocam os Estados Unidos da América (EUA) em destaque como grande inovador e produtor de armas. Em seguida, ainda ocorre uma certa congruência de pensamento entre os classificadores, e, geralmente, agrupam Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Rússia, por serem grandes produtores de armas no mundo industrializado e detentores de tecnologias militares avançadas. Entretanto, abaixo desses Estados, as classificações são bem controversas, mas classificam o Brasil entre os que possuem complexos industriais de defesa modestos.

Essa classificação reflete o fato de que, apesar de haver exceções, a BID do Brasil ainda apresenta baixa escala produtiva, apresentando um favorecimento tributário aos produtos importados, e é formada por empresas de baixa e média tecnologia, com grande dependência tecnológica, principalmente nos sistemas e componentes mais complexos, como os navios de guerra, que apresentam uma grande restrição de exportação pelos países mais desenvolvidos. Mais especificamente sobre plataformas navais militares, esse setor apresenta as seguintes deficiências⁵: autonomia tecnológica parcial, estrutura produtiva incompleta e baixa escala produtiva (ABDI, 2011). Entretanto, o Brasil destaca-se em alguns setores da Indústria da Defesa, inclusive com a empresa EMBRAER figurando na lista Top 100 da SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) (SIPRI, 2013a).

Diferentemente dos outros setores da economia, a indústria de defesa tem um relacionamento bem próximo com o Governo de seu Estado, já que há uma ideia intrínseca de que esse precisa ser independente na área de defesa. Atualmente, dentre outros aspectos, isso significa que, para se tornar independente na indústria de armamento, um Estado deve dominar

⁵ Para um maior detalhamento dessas deficiências, ver a publicação: Diagnóstico - Base Industrial de Defesa Brasileira (ABDI, 2011, p. 25-26).

a tecnologia de fabricação desse produto.

Nesse relacionamento entre Governo e Indústria de Defesa, há também a importante presença das Forças Armadas, fechando assim um triângulo, que foi inicialmente divulgado pelos trabalhos de Wright Mills (BITZINGER, 2009). É claro que cada um dos participantes dessa relação trilateral tem os seus interesses: o Governo buscará o equipamento que tenha o menor custo; as Forças Armadas buscarão o melhor equipamento, independente do custo; e as empresas visam o maior lucro possível. Logo, as Forças Armadas e o Governo têm um papel importante para o estabelecimento de uma BID, pois podem influenciar nas aquisições a serem realizadas.

Na década de 1980, o Brasil teve um grande avanço nesse setor, incluindo uma forte expansão para o mercado internacional de armas. Nesse período, as empresas brasileiras vislumbraram um nicho do mercado de armamento no Oriente Médio, onde havia um conflito entre Irã e Iraque, com boa receptividade aos produtos brasileiros, sem que houvesse restrições pelos grandes Estados europeus (ABDI, 2010).

Entretanto, não foi possível manter o crescimento das indústrias de defesa, o que acarretou, no início da década de 1990, em uma reversão em sua trajetória de ascensão, devido a fatores internos e externos ao Brasil. No contexto internacional, houve o surgimento de uma nova realidade após o colapso da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o fim da Guerra Fria (1947-1991)⁶ (BITZINGER, 2009). Já no contexto interno, destaca-se a redução nos orçamentos militares, como consequência de sua conjuntura política e econômica até a primeira metade da década de 2000, que não priorizou recursos para as Forças Armadas após o processo de redemocratização do Brasil.

Tal redução orçamentária teve graves consequências para a Indústria de Defesa do Brasil, pois causou o cancelamento e atrasos de diversos programas das Forças Armadas, além de obrigar na aquisição de equipamentos usados do exterior, reduzindo as encomendas domésticas e agravando ainda mais a situação das empresas. Consequentemente, as exportações de material de defesa brasileiro caíram de uma média anual de US\$ 266 milhões, que era verificada na década de 1980, para um valor de US\$ 30 milhões anuais no período de 1993 a 2005. Além disso, uma má avaliação do mercado e questões geopolíticas fizeram com que projetos modernos, como a aeronave AMX e o carro de combate EE-T1 Osório, respectivamente das empresas EMBRAER e da ENGESA, não tivessem o desempenho esperado nas vendas internacionais (ABDI, 2011).

Ainda nesse período pós-Guerra Fria, diversas empresas do setor de defesa sofreram uma profunda reestruturação, passando por uma série de

⁶ Neste trabalho, Guerra Fria será considerado como o período a partir da Doutrina Truman (1947) até o colapso da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991).

fusões e aquisições, que inclusive não respeitaram as fronteiras nacionais e fizeram surgir questionamentos quanto à capacidade das “grandes potências” conseguirem manter uma BID nacional.

Entretanto, os maiores Estados produtores de armas dificilmente perderão sua capacidade, ao contrário dos Estados em desenvolvimento que, além das dificuldades orçamentárias, enfrentam vários desafios, como o aumento do custo com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para a produção de equipamentos cada vez mais avançados, o acesso às tecnologias militares de ponta (BITZINGER, 2009).

Há de se destacar ainda que, além da redução dos gastos militares e a queda do consumo, as empresas brasileiras da área de defesa também foram afetadas pela falta de uma política de longo prazo para esse setor (ABDI, 2011), já que aumenta o risco das empresas em investirem no setor de defesa.

No Brasil, as Forças Armadas, por si só, não são capazes de prover encomendas suficientes para criar uma demanda que mantenha as indústrias de defesa e também falta uma política de longo prazo para esse setor, causando o enfraquecimento das indústrias da área de defesa.

Ademais, no Brasil, as Forças Armadas são muito maiores que sua BID e, assim, as empresas de defesa são muito dependentes das aquisições domésticas das Forças Armadas, que é a principal, senão a única, compradora de seus produtos. Essa dependência deixa as empresas brasileiras vulneráveis às oscilações do orçamento de defesa.

Assim, para que haja o desenvolvimento da BID brasileira, vê-se que há a necessidade de se criar uma demanda regular para as indústrias de defesa brasileiras, a qual reduzirá os riscos de se investir nesse setor, bem como protegerá tais indústrias das variações das encomendas das Forças Armadas. Conforme veremos mais adiante neste trabalho, o Governo busca nas exportações de material de defesa uma oportunidade para as empresas do setor manterem estáveis suas vendas e investimentos.

A seguir, haverá um melhor detalhamento dos setores em que a indústria de defesa tem maior deficiência e, também serão apresentadas empresas brasileiras que se destacam no mercado internacional de armas.

A CAPACIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE DEFESA

Os esforços do Governo nas décadas de 1970 e 1980 não foram capazes de conduzir diversos programas da área de defesa, os quais permitiriam um avanço tecnológico das indústrias brasileiras desse setor. Essa incapacidade foi devido às restrições orçamentárias e à falta de uma continuidade e regularidade nos gastos das Forças Armadas, o que inclusive causou a falência de indústrias de defesa. Além disso, as empresas mostraram-se incapazes de concluir os programas para os quais haviam sido contratadas, seja por falta de capacidade tecnológica, financeira ou administrativa (ABDI, 2011).

Além do mais, houve uma queda orçamentária global na área de defesa na década de 1990, obrigando as empresas do setor a adotarem estratégias⁷ para sobreviverem (SUSMAN, 1998), como as citadas abaixo:

- conversão das unidades para objetivos comerciais, o que se mostrou de difícil execução, pois envolvia mudanças em todo o modelo de negócios da empresa,
- utilização de uma produção de uso dual⁸, que não deixassem a empresa tão vulnerável às oscilações dos orçamentos de defesa,
- formação de conglomerados por meio de aquisições e/ou fusões, que buscavam uma diversificação da gama de produtos das empresas, bem como cooperação de P&D, melhorando a competitividade da empresa, haja vista os altos gastos para a produção de equipamentos mais sofisticados,
- promoção das exportações, procurando novos mercados, a fim de substituírem a demanda doméstica. Esse modelo foi fortemente apoiado por ações governamentais, como pressão diplomática, acordos de compensação (offset), garantias e outras práticas (DUNNE, 2006).

Mesmo com a adoção de algumas dessas estratégias por empresas brasileiras, as suas vendas corresponderam a apenas 0,2% do total desse mercado, no período de 2005-2009, sendo que a EMBRAER é a única empresa brasileira a figurar na lista das 100 maiores empresas produtores mundiais de armas e de serviços militares (Top 100) (SIPRI, 2013a). Isso mostra que, apesar do grande potencial do mercado internacional de armas, há uma pequena participação dos produtos brasileiros de defesa, o qual poderia ser expandido.

Apesar de, no período de 2009-2011, a parcela correspondente a material militar nas vendas da EMBRAER ter aumentado de 12% para 15%, conforme dados coletados da lista Top 100 da SIPRI, há de se observar que produtos dessa empresa tem uso dual, atendendo clientes militares e civis, resguardando-a das oscilações dos gastos militares.

A Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) é outro caso de sucesso no setor de defesa brasileiro, como uma fabricante nacional de munições leves, que para se manter no mercado, iniciou um programa de internacionalização na década de 1990 e que, em 2007, adquiriu a alemã MEN – Metallwerke Elisenhutte Nassau e, em 2009, a tcheca Sellier & Bellot. Hoje, a CBC exporta cerca de 70% de sua produção para mais de 70 Estados e vem ganhando

⁷ Neste trabalho, a palavra estratégia deverá ser entendida como métodos ou ideias adotadas pelas empresas do setor de defesa para superarem o período de recuo dos orçamentos das Forças Armadas após o fim da Guerra Fria.

⁸ A produção dual é aquela que atende tanto mercados civis, quanto militares.

posição como uma das grandes fabricantes mundiais de munições leves. A estratégia empresarial adotada pela CBC visando aquisições de outras empresas do ramo também foi adotada por empresas estadunidenses e europeias, como a Northrop Grumman e a BAE System.

Assim, a adoção de diferentes estratégias permitiu que empresas brasileiras sobressaíssem nessa área, realizando aquisições de empresas estrangeiras, aumentando suas exportações e mantendo uma produção que atendesse clientes civis e militares, de forma a estarem menos vulneráveis às variações dos gastos das Forças Armadas.

Do exposto acima, passa-se a discutir sobre o fomento promovido pelo Governo brasileiro para o desenvolvimento de sua BID, assim como as estratégias escolhidas para atingir tal objetivo.

INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

A partir da segunda metade da década de 2000, começa a ocorrer uma série de mudanças no contexto internacional e no cenário econômico e político do Brasil que incentivaram um crescimento dos investimentos na área de defesa, gerando, a partir de 2008, uma clara aceleração dos recursos destinados ao reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras.

No cenário internacional, a política externa do Brasil buscou uma inserção mais “ativa e soberana no contexto mundial” (ABDI, 2011, p. 11-12). No campo econômico, o orçamento do Ministério da Defesa voltou a crescer, permitindo um maior investimento na BID. Finalmente, também ocorreram ações políticas nos níveis governamentais para fomentar as indústrias do setor, como a Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005, a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, e mais recentemente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a Lei nº 12.598, ambos de 2012.

Houve um incremento de 77% nos investimentos do Ministério da Defesa entre 2006 e 2009, passando de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 4,7 bilhões, um valor que representa cerca de 9,2% do orçamento desse Ministério. Somente a preparação e o início de alguns programas fizeram com que os recursos destinados ao reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras atingissem a cifra de R\$ 2,5 bilhões, em 2009 (ABDI, 2011). Com isso, vê-se uma mudança de expectativas no setor de defesa com um aumento de investimentos das empresas, sendo que 90% delas realizaram algum tipo de investimento nos últimos 5 (cinco) anos. Vale citar que empresas brasileiras destacam-se como líderes em programas cooperativos internacionais, como a MECTRON no caso do míssil ar-ar de curto alcance A-Darter (Brasil e África do Sul) e a EMBRAER com a aeronave de carga KC-390 (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Portugal e República Tcheca).

Em seus artigos 4.13 e 6.9, a PDN apresenta a necessidade de um envolvimento conjunto e permanente entre Governo, Indústria e Instituições

de Ensino para que o Brasil possa desenvolver e fortalecer a sua indústria de defesa para reduzir a sua dependência externa de tecnologia, bem como ter acesso às tecnologias sensíveis. Também expõe como fundamental para a BID e para a garantia do suprimento de materiais e serviços de defesa, o desenvolvimento de tecnologias de uso dual.

A END coloca que o Estado buscará clientela estrangeira visando a necessidade de incentivar as exportações de material de defesa, bem como a cooperação com os demais Estados Sul-Americanos para aumentar a escala de produção das indústrias do setor e assim reduzir custos.

A Lei nº 12.598 estabelece ainda o Regime Tributário Especial para a Indústria de Defesa (RETID), o qual já havia sido previsto na END, e que isenta de tributos produtos brasileiros de defesa, buscando desfazer um equívoco que favorecia o produto estrangeiro nas vendas às Forças Armadas, e assim protegendo as indústrias de defesa do Brasil da concorrência estrangeira.

Ainda quanto às ações governamentais de incentivo às empresas do setor de defesa, o LBDN, em consonância com a END, destaca algumas ações nesse sentido: a criação do Núcleo de Promoção Comercial (NPC-MD), e o levantamento da BID e incentivo ao aumento das exportações. Assim, observa-se que o LBDN também coloca as exportações como oportunidade para o fortalecimento das indústrias produtoras de armamento, considerando que há, no mercado internacional, um grande potencial para essas indústrias, já que a participação brasileira nas vendas representa 0,067% do total global e está baseada em produtos de baixa tecnologia, e de baixo valor agregado.

A seguir, serão buscadas lacunas que podem dificultar o desenvolvimento das indústrias brasileiras de defesa, o qual está sendo incentivado pelo Governo brasileiro.

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA O SETOR DE DEFESA

Apesar de todo o incentivo governamental e das indústrias do setor de defesa concordarem que há um ambiente de crescimento orçamentário e de gastos militares, certas observações devem ser levadas em conta, pois podem prejudicar o desenvolvimento de uma BID no Brasil.

A primeira observação é quanto aos reais investimentos que vêm sendo realizados no setor de defesa. Apesar da divulgação da importância de se investir no setor e da independência do Brasil em defesa, na realidade, os investimentos realizados mostram outras prioridades para o Governo. Pelos valores alocados no Plano Inova Empresa, vê-se que R\$ 2,9 bilhões foram destinados ao setor Aeroespacial e Defesa, sendo um dos menos priorizados, ficando abaixo de outros setores, como Energia (R\$ 5,7 bilhões), Petróleo e Gás (R\$ 4,1 bilhões), Saúde (R\$ 3,6 bilhões) e Cadeia Agropecuária (R\$ 3 bilhões).

Contudo, espera-se que bons resultados de P&D na área de defesa gerem um círculo virtuoso, que influencie o Governo a realizar novos investimentos no setor, tendo em vista o bom retorno político de tais ações, seja pelo número de novos empregos disponibilizados, pelo desenvolvimento tecnológico ou pelo alto valor agregado de seus produtos, o que gera divisas no exterior (DA SILVA, 2013).

Outro ponto que não fica claro é quanto à manutenção de um gasto regular em defesa que reduza, para as empresas, o risco com investimentos em P&D. Conforme exposto pelas empresas AVIBRAS (SOUZA, 2013) e HELIBRAS (ROXO, 2013), bem como pela FIESP (CORRÊA, 2013), mais do que grandes contratos de fornecimento de materiais e serviços, as empresas necessitam de um fluxo regular de investimentos que lhes garantam uma fonte de receita constante, reduzindo seus riscos.

Entretanto, apesar da previsão de grandes projetos, não há garantias contratuais quanto a contingenciamentos. As encomendas de defesa e seu orçamento continuam incertos e sazonais, sujeitos às mudanças governamentais, principalmente tratando-se de projetos de longa duração, onde inevitavelmente haverá trocas de Governos.

Assim, tanto a END, quanto o LBDN, apoiam a busca por tecnologias duais e pelo aumento das exportações, de forma que as empresas não fiquem totalmente dependentes das compras das Forças Armadas e vulneráveis às oscilações orçamentárias.

Conclui-se então que, apesar dos incentivos ao setor de defesa, existem pontos que devem ser observados para efetivamente ocorrer o desenvolvimento de uma BID. Dentre esses pontos, ressaltam-se os baixos investimentos em defesa, que mostram outras prioridades do Governo; e a necessidade da manutenção de um gasto regular em defesa, para reduzir os riscos em P&D, principalmente em projetos de longa duração.

A INDÚSTRIA NAVAL DE DEFESA DO BRASIL

Embora a construção naval seja uma grande geradora de empregos, desencadeie atividades em diversos setores da economia e possua um grande potencial exportador, não há, no Brasil, um programa permanente de construção de navios de guerra. Isso dificulta o estabelecimento de um setor militar naval forte, diferentemente do que se observa em Estados desenvolvidos, como Alemanha, Espanha e França, onde existe um expressivo e claro apoio a esse setor da economia.

Essa deficiência do setor militar naval brasileiro não foi falta de esforço da Marinha do Brasil, que buscou parceiros civis para a construção de seus navios, retirando a dependência no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), que seria dedicado para protótipos e embarcações sofisticadas, como submarinos. Entretanto, diversos fatores dificultaram a conclusão dos

programas de construção naval, como o alto custo unitário dos navios e a falta de um orçamento regular para as Forças Armadas, que prolongaram o término da construção dos navios (VIDIGAL, 1980).

Há de se levar em consideração que a crise inflacionária das décadas de 1980 e 1990 contribuiu para o insucesso do empreendimento, pois o aumento dos custos de produção exigia uma elevada carga burocrática para a aprovação de reajustes e, quando esses eram aprovados, já eram insuficientes para cobrirem os novos aumentos nos custos de produção. Como exemplo desse caso, pode-se citar a construção da Corveta “Júlio de Noronha” no estaleiro VEROLME.

Entretanto, houve casos de sucesso dos estaleiros civis com a construção de navios menos complexos, como o Navio-Tanque “Almirante Gastão Motta” no estaleiro ISHIBRAS, no Rio de Janeiro, e dos Navios-Patrolha de 200 Toneladas (NPa 200Ton) da classe “Grajáú” e de 500 Toneladas (NPa 500Ton) da classe “Macaé” na Indústria Naval do Ceará (INACE), em Fortaleza. Esse último estaleiro pôde até realizar a exportação de um NPa 200Ton para a República da Namíbia. Atualmente, também há o contrato da MB com o Estaleiro EISA, no Rio de Janeiro, para a construção de cinco NPa 500Ton.

Conforme exposto anteriormente, a indústria naval militar brasileira, bem como todo o setor de defesa, é fortemente dependente dos investimentos governamentais para o seu desenvolvimento, e muito dependente do programa de aquisições domésticas das Forças Armadas. Isso acarreta que eventuais oscilações nos gastos militares tenham consequências graves para os projetos e as empresas que os executam. Além disso, a falta de um programa regular de construção naval prejudica a continuidade dos projetos e o estabelecimento de um setor naval militar forte.

Ainda sobre a indústria militar naval, mesmo tratando-se de equipamentos tecnologicamente menos complexos como os NPa 500Ton, o Brasil tem uma vulnerabilidade tecnológica. Os NPa 500Ton possuem diversos equipamentos importados de alta tecnologia que são considerados críticos para a construção desses navios, e sem os quais haveria grande dificuldade para executar o projeto. Dentre esses equipamentos, destacam-se: Motores de Combustão Principal (MCP) e engrenagens redutoras; máquina do leme; equipamentos de navegação (agulha giroscópica, radares, etc.); principais equipamentos de comunicações exteriores; canhão e metralhadoras.

O MERCADO INTERNACIONAL DE ARMAS

O mercado de armas possui características únicas, tais como as consideráveis barreiras para entrar e sair, e onde as exportações de armas são fortemente subsidiadas pelos Estados, diretamente e indiretamente, por meio de pressão diplomática, ajuda, garantias, assistência, compensações

comerciais (offset) e outras práticas (DUNNE, 2006).

Além disso, os países europeus e os EUA são privilegiados no mercado de armas, em detrimento dos demais, que enfrentam ainda o crescente aumento do custo com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para a produção de equipamentos cada vez mais avançados e as restrições de acesso às tecnologias militares de ponta.

O movimento anual do mercado internacional de armas é de aproximadamente 1,5 trilhões de dólares, sendo que as exportações brasileiras são da ordem de 1 bilhão de dólares, o que representa somente 0,067% do total, demonstrando que há capacidade de expansão das empresas brasileiras nesse mercado.

Tratando-se mais especificamente sobre a indústria naval, há a necessidade mundial de modernização de navios de guerra, que girava em torno de 75 mil toneladas para exportação, em 2007 (MAIA, 2007). Deve-se considerar ainda que, até 2040, há uma expectativa de entrada em serviço de mais de 300 navios do porte de fragatas (PAPE, 2012). Dessa forma, verifica-se que há uma oportunidade para as indústrias navais brasileiras de defesa.

Para exemplificar o tamanho desse mercado em que o Brasil procura se inserir, recentemente foi noticiado na mídia internacional a venda pelos EUA de 30 lanchas-patrolha Mk V, similares aos AvPa da classe “Marlim”, para o governo da Arábia Saudita, ao custo total de 1,2 bilhão de dólares. Assim, somente essa venda já totaliza um valor superior às vendas do Brasil no mercado internacional de armas, as quais são da ordem de 1 bilhão de dólares.

Logo, ao incentivar as exportações de produtos de defesa, o Brasil deverá estar preparado para enfrentar um mercado internacional competitivo, onde 85% da produção total de armamento militar é proveniente dos cinco ou seis maiores Estados produtores de armas, os quais possuem as mais sofisticadas indústrias de defesa (BITZINGER, 2009).

Ao mesmo tempo em que o Governo do Brasil incentiva a exportação de material de defesa para fortalecer as indústrias desse setor, a END estabelece que o Estado contribuirá na busca por “[...] clientela estrangeira para a indústria nacional de material de defesa.”, mostrando a necessidade do envolvimento governamental para o sucesso da estratégia de fomento às exportações. Como exemplo positivo da atuação do Governo brasileiro, há a recente intenção de compra da República do Senegal de três aeronaves Super-Tucano, um NPa 200Ton e um NPa 500Ton (BRASIL, 2013).

É certo que somente a demanda das Forças Armadas brasileiras não será capaz de sustentar uma BID competitiva, havendo a necessidade de recorrer às exportações, que dependerão, sobremaneira, da geopolítica e da diplomacia do Brasil, ou seja, do apoio governamental no aspecto político, financeiro e técnico (ABDI, 2011).

No comércio internacional de armas, há também a pressão política

doméstica e internacional. Os governos determinam a demanda por produtos de defesa, influenciando na estrutura industrial do setor, pois eles decidem onde, como e o que comprar. Quanto à venda de produtos de defesa, além de contribuir na procura de mercado, os Governos também podem influenciar na restrição dos compradores.

Um exemplo da presença da política nesse mercado é o interesse da França e da Suécia em adquirirem aeronaves KC-390 da EMBRAER, caso o Brasil selecione para seu programa FX-2 o “Dassault Rafale” ou o “Gripen NG”, respectivamente (GUEVARA, 2013).

Porém, outros fatores envolvidos influenciarão nessa estratégia que está sendo adotada pelo Brasil e que passarão a ser tratadas neste trabalho.

AS BARREIRAS DE ACESSO TECNOLÓGICO

O Brasil possui uma autossuficiência parcial de tecnologia, com o grau de dependência aumentando com a complexidade tecnológica do produto. O setor de plataformas navais militares possui uma alta dependência da compra ou adaptação de tecnologias em seus produtos, sistemas e componentes importados. A deficiência desse setor é consequência da baixa escala produtiva devida à sua baixa demanda (ABDI, 2011).

Os Estados desenvolvidos e detentores de tecnologias sensíveis impõem ao Brasil, bem como aos demais Estados em desenvolvimento, barreiras que negam seu acesso a tais tecnologias. É importante salientar que Estados desenvolvidos têm que investir pesadamente em P&D para obterem tecnologias cada vez mais sofisticadas e manterem seus produtos de defesa no estado da arte e competitivos. Assim, além de representarem a segurança do Estado detentor da tecnologia e a proteção de suas indústrias, as barreiras de acesso tecnológicas também são necessárias para proteger os altos gastos em P&D, num mercado altamente competitivo, e que necessitam de um retorno financeiro dos investimentos para reduzir os riscos assumidos (TACHINARDI, 1993).

Por outro lado, há de se lembrar que as empresas privadas colocam a maximização de seus lucros acima da Segurança Nacional, causando, por exemplo, nos EUA, um conflito de interesses entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Comércio. Esse último deseja o fomento da produção, mesmo que pela exportação de material sensível (SUSMAN, 1998), o que deixa os Estados em um dilema: priorizar a segurança ou fortalecer a economia (MOREIRA, 2013).

Nas chamadas “tecnologias puramente duais”, empresas de setores distintos podem cooperar para o seu desenvolvimento, pois essas tecnologias podem ser empregadas, com pouca modificação, tanto em aplicações civis quanto militares, tais como computadores, radares, sistemas satelitais, sensores e lasers (SUSMAN, 1998). Entretanto, há

também as tecnologias puramente militares, tais como torpedos, mísseis e canhões, onde a indústria de defesa e as Forças Armadas deverão arcar com o ônus principal para o seu desenvolvimento.

O domínio das tecnologias puramente militares é imprescindível para a independência externa do Brasil, principalmente aqueles de caráter estratégico e que incorporam maior densidade tecnológica, pois em um mercado internacional competitivo, como o de defesa, fatores geopolíticos imporão elevadas restrições na aquisição de componentes, subsistemas e projetos de defesa (ABDI, 2011).

Logo, conclui-se que para proteger seus altos investimentos em P&D e em nome da Segurança Nacional, os Estados detentores de tecnologias sensíveis impõem aos demais barreiras de acesso. No entanto, há de se considerar que a venda de material militar de alta tecnologia pode ocorrer mesmo que haja imposições de Segurança Nacional, pois as empresas, como atores do mercado internacional de armas, visam o fomento de suas produções.

A seguir, será visto como a dependência tecnológica do Brasil pode afetar o fomento das exportações das indústrias brasileiras de defesa.

RESTRICÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

É importante notar que a dependência estrangeira no fornecimento de armas pode gerar graves restrições em casos de sanções⁹, embargos de armas¹⁰ ou boicotes¹¹. Tanto a Índia quanto o Paquistão, por exemplo, sofreram embargos de armas dos EUA e da União Europeia. A China também sofreu embargo de armas, após as manifestações ocorridas, em 1989, na Praça da Paz Celestial, imposto pela América do Norte e Europa. Um exemplo de sanção comercial no continente sul-americano é o imposto pelo Reino Unido à Argentina desde a Guerra das Malvinas, em 1982 (UK, 2008). Finalmente, a Indonésia, após a ação militar no Timor Leste,

⁹ Medida que intenciona forçar um Estado ou Entidade a buscarem os objetivos do Conselho de Segurança da ONU na restauração da paz e segurança internacional, sem o emprego de forças armadas. Dentre tais medidas estão sanções econômicas e comerciais, bem como embargo de armas, proibições de viagens e restrições financeiras e diplomáticas (UN, 2013). Neste trabalho, seguindo a convenção da União Europeia (UE), adotaremos indistintamente os termos sanções e medidas restritivas (EEAS, 2013).

¹⁰ Embargo é a proibição, pelo governo ou autoridade competente, de saída ou entrada de navios mercantes nos portos sob o seu domínio (MICHAELIS, 2013). O instituto SIPRI coloca o embargo de armas como o tipo de sanção que pode ser usado como coerção para que Estados e atores não-governamentais passem a atuar na busca dos interesses pela segurança e paz internacional (SIPRI, 2013b).

¹¹ Abster alguém de bens, ou qualquer coisa, com o intuito de combinar punição ou coerção pela recusa sistemática de relações sociais ou comerciais (COULSON, 1996). Neste trabalho, empregaremos o termo boicote como o ato de negar o acesso a materiais de defesa para restringir a capacidade de um Estado ou empresa no mercado internacional de armas (N. do Autor).

sofreu um forte embargo de armas dos Estados europeus (SIPRI, 2013b) e dos EUA, o qual restringiu severamente a disponibilidade dos sistemas de armas de origem estadunidense, levando-a a uma aproximação com a Rússia para diversificar a origem de seu armamento, o que reduziu sua dependência de forma geral, mas aumentou consideravelmente a complexidade e o custo da logística (BITZINGER, 2009, p. 40-41).

Por outro lado, a globalização da economia tornou a indústria de defesa mundial mais interdependente, formando conglomerações globais, inclusive com participação em empresas brasileiras. Nesse contexto, há a redução da possibilidade de sanções ou boicotes, já que interesses privados de empresas podem sobrepor-se aos de Estados (BITZINGER, 2009).

Em 1988, por exemplo, em um evento que ficou conhecido como a “Guerra das Patentes”, sanções comerciais a produtos brasileiros foram impostas pelos EUA para pressionar o governo brasileiro na aprovação de uma lei que protegesse as patentes farmacêuticas. Na lista de itens comerciais sancionados, estavam produtos químicos, eletrônicos e artigos da indústria de papel. Porém, diversos outros itens foram excluídos dessa lista devido à pressão de grandes empresas estadunidenses que não queriam que seu comércio com o Brasil fosse afetado, tais como General Electric, IBM e Boeing (TACHINARDI, 1993). Vê-se assim a força política das empresas e o dilema dos Estados desenvolvidos entre priorizar a segurança ou fortalecer a economia.

Em 2006, por ocasião da venda do sistema ASTROS II para a Malásia, a empresa brasileira AVIBRAS sofreu um boicote do governo alemão, que impediu a venda do Chassi dos veículos Mercedes-Benz Unimog, obrigando a AVIBRAS a encontrar um novo parceiro: a empresa TATRA, da República Tcheca. Os efeitos desse boicote foram minimizados porque a AVIBRAS era a desenvolvedora do projeto ASTROS II, e assim foi capaz de adaptá-lo ao novo chassi (SOUZA, 2013). Por outro lado, também em 2006, após persuasão dos EUA, a República Tcheca barrou a transferência de aeronaves de treinamento L-159 para a Venezuela, já que havia subsistemas estadunidenses nessas aeronaves (BROMLEY, 2008).

Outro tipo de boicote é o sofrido pelas empresas instaladas no Brasil que possuem capital majoritário estrangeiro, pois são proibidas pelas suas matrizes de exportar produtos. Outro caso é o da empresa OMINISYS, que está autorizada a apresentar seus projetos como produtos brasileiros, mas com pagamento de royalties para sua matriz. Por outro lado, há matrizes que vêm nas subsidiárias brasileiras uma oportunidade de atingirem mercados onde os produtos brasileiros têm uma melhor aceitação.

Logo, pode-se concluir que a dependência tecnológica acarreta severas restrições, em caso de embargos de armas, sanções ou boicotes e, assim, por ser dependente da importação de material de alta tecnologia, o Brasil é suscetível às essas restrições internacionais.

IMPLICAÇÕES AO BRASIL NA APLICAÇÃO DO MODELO DE EXPORTAÇÃO

Ao incentivar as exportações de navios de guerra, o Brasil deve estar preparado para um mercado competitivo, onde o apoio governamental é fundamental para a conquista de clientes, possuindo alternativas para serem empregadas em um eventual boicote.

Tendo em vista que o domínio de tecnologias puramente militares é fundamental para enfrentar barreiras de exportação, a produção de pequenas armas e armamento menos sofisticado surge como alternativa para os Estados em desenvolvimento (DUNNE, 2006), já que reduzem a sua dependência estrangeira. Assim, a comercialização de navios-patrolha e avisos-patrolha passa a ser uma opção para a indústria naval brasileira.

Entretanto, conforme já abordado neste trabalho, mesmo tratando-se de equipamentos tecnologicamente menos complexos como os NPa 500Ton, o Brasil tem uma dependência tecnológica, já que esses navios possuem diversos equipamentos importados de alta tecnologia que são considerados críticos em sua construção, tais como: MCP e engrenagens redutoras; máquina do leme; equipamentos de navegação; principais equipamentos de comunicações exteriores; canhão e metralhadora. Assim, para a Marinha do Brasil, torna-se razoável verificar antecipadamente parceiros comerciais que pudessem substituir esses equipamentos críticos, em caso de um eventual boicote, ou então, no caso da exportação de plataformas navais, um boicote ao Estado que encomendou o meio ao Brasil.

Ressalta-se que, no entanto, esses navios de menor complexidade continuam sendo uma opção plausível para exportação. Além do mais, o fato de o Brasil ter o domínio do projeto desses meios navais contribui favoravelmente com o Brasil, pois favorece a busca por equipamentos alternativos.

Tomando como exemplo o ocorrido em 1988, durante a “Guerra das Patentes”, quando empresas como General Electric, IBM e Boeing impediram que a lista de sanções imposta ao Brasil afetasse seu comércio, podemos deduzir que outra alternativa para reduzir a vulnerabilidade brasileira é o emprego de equipamentos de empresas que possuam subsidiárias no Brasil. Nesse caso, a venda de produtos brasileiros também favoreceria a empresa matriz estrangeira, servindo como fator positivo para o Brasil no momento da aplicação de alguma ação que o prejudicasse, já que o paíspositor cairia no dilema entre priorizar a segurança ou fortalecer a economia.

Finalmente, como já salientado nesse trabalho e em diversos documentos brasileiros, é fundamental que haja o envolvimento do Governo na busca de mercados para seus produtos de defesa, procurando clientes em mercados onde o Brasil possui uma imagem mais favorável quando comparada com outros Estados exportadores de armas.

CONCLUSÃO

Apesar dos esforços do Governo nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil possui uma BID modesta e fortemente dependente das Forças Armadas, que sozinhas não são capazes de sustentar as indústrias de defesa, que ficam vulneráveis às oscilações orçamentárias.

Assim, o fomento das exportações é uma estratégia que está sendo adotada pelo Brasil como forma de aumentar as vendas das indústrias brasileiras de defesa. Essa estratégia também foi adotada por outros Estados que não possuem um consumo doméstico que dê rentabilidade às suas indústrias de defesa. Mais especificamente quanto ao setor de plataformas de combate navais, o mercado internacional mostra-se promissor, já que estima-se demanda por navios desse setor até o ano de 2040.

Contudo, o comércio internacional de armas é muito competitivo, com um número crescente de Estados dispostos a participarem desse mercado. Assim, é fundamental o apoio governamental para o êxito das indústrias de defesa, seja pela procura de clientes, por pressão diplomática, garantias ou acordos de compensação. Nesse mercado ainda há a pressão política doméstica e externa, com os governos decidindo onde, como e o que comprar.

Apesar de, em diversos documentos, o Governo brasileiro já ter deixado claro seu apoio na busca de mercados estrangeiros para as exportações das indústrias de defesa, ações internacionais podem dificultar as vendas dos produtos brasileiros de defesa no mercado internacional de armas. Isso exige que o Brasil esteja preparado para enfrentar desafios, como sanções, boicotes e barreiras de acesso às tecnologias mais complexas.

Tendo em vista que os produtos brasileiros de defesa mais suscetíveis às ações internacionais são aqueles com maior dependência de tecnologias sofisticadas, o setor de plataformas navais militares será um dos mais prejudicados.

Assim, sabendo-se que restrições nas aquisições de componentes, subsistemas e projetos importados podem afetar negativamente o comércio dos produtos brasileiros de defesa, pode-se buscar alternativas que visem minimizar as consequências dessas ações, tais como a diversificação da origem dos equipamentos importados; a busca por parceiros que possuam subsidiárias instaladas no Brasil; a localização e a negociação prévia com fornecedores que possam ser utilizados como alternativa, no caso de retaliações; e a busca de negócios para equipamentos menos sofisticados tecnologicamente, como o NPa 500Ton.

A procura de novos mercados onde o Brasil possui uma imagem mais favorável, em comparação com outros Estados exportadores de armamentos, parece ser também uma forma de conquistar clientela, a exemplo da recente venda de equipamentos de defesa para a República do Senegal ou na venda de um NPa 200Ton para a República da Namíbia.

Por outro lado, apesar de existir a possibilidade de ocorrência de ações internacionais para prejudicar o desempenho dos produtos brasileiros de defesa no mercado internacional de armas, sua probabilidade pode ter sido reduzida após as grandes fusões e aquisições do pós-Guerra Fria. A formação dos grandes conglomerados de defesa ultrapassaram as fronteiras dos Estados, aumentando a interdependência e a cooperação dessas indústrias em âmbito global.

Também deve ser considerado que há o dilema nos Estados desenvolvidos entre o controle de exportações para a segurança nacional e o fomento de exportações para o crescimento da economia, que pode favorecer as indústrias brasileiras, reduzindo a possibilidade de retaliações internacionais.

Por fim, ressalta-se que o estabelecimento da BID no setor naval é importante para o êxito da estratégia de promoção das exportações de navios de guerra, e que para seu desenvolvimento é necessário uma efetiva priorização de investimento nesse setor, além de um gasto regular, que reduza riscos em P&D, principalmente em projetos de longa duração.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira*. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011. 54 p.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Estudos Setoriais de Inovação: Base Industrial de Defesa*. Brasília: ABDI/IPEA, 2010. 70 p.

ARMS Embargoes Database. SIPRI, [s.d.]. Disponível em: <www.sipri.org/databases/embargoes>. Acesso em: 27 jul. 2013.

BITZINGER, Richard A. (Ed.). *The modern defense industry: political, economic, and technological issues*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 2009. 371 p.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 mar. 2012. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 28 jul. 2013.

BROMLEY, Mark. *The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports: the Czech Republic, the Netherlands and Spain*. Bromma: SIPRI, 2008. (SIPRI Policy Paper, n. 21). Disponível em: <books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP21.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2013.

CORRÊA, José Augusto. *A Indústria de Defesa*. Apresentação efetuada em São Paulo (FIESP), na ocasião da Viagem de Estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS- 2013), 22 mai. 2013.

COULSON, J. et al. (Ed.). *The Illustrated Dictionary*. 2. ed. London: Award Publications, 1996. 998 p.

DA SILVA, Claudio Ferreira. ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial): *desdobramentos do plano Brasil maior para a indústria de defesa brasileira*, 2013. Rio de Janeiro, 2013. Apresentação efetuada ao Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), 29 mai. 2013.

DUNNE, J. Paul; SURRY, Eamon. Arms production. *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Cap. 9, p. 387-418, 2006.

GUEVARA, Inigo. The latin beat: a region find its wings. *Jane's Defense Weekly*, UK, v. 12, n. 50, p.25-30, 20 mar. 2013.

MAIA, Paulo. A indústria naval militar no Brasil. *Revista Tecnologia & Defesa*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 111, p. 36-40, 2007.

MICHAELIS. *Dicionário de Português Online*. Uol, c2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

MOREIRA, William S. Barreiras e alternativas de acesso às tecnologias. In: SEMINÁRIO GUERRA NAVAL DO FUTURO, 1., jun. 2013. Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2013. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/1-seminario-de-2013-do-centro-de-estudos-politico-estrategicos-guerra-naval-do-futuro-desafios-e-perspectivas.zip>>. Acesso em: 12 out. 2013.

PALÁCIO DO PLANALTO (Brasil). *Senegal firma acordos com o Brasil para compra de aviões Super Tucano e navios-patrolha*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/senegal-firma-acordos-com-o-brasil-para-compra-de-avioes-super-tucano-e-navios-patrolha>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

PAPE, Alex. Quo fregatis?: frigates retain their spot at the naval table. *Jane's Navy International*, UK, v. 117, n. 6, p.29-31, jul. 2012.

ROXO, Sérgio. *HELIBRAS: Indústria Nacional de Defesa*. Apresentação efetuada em São Paulo (Comando do 8º Distrito Naval), na ocasião da Viagem de Estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS-2013), 22 mai. 2013.

SERVICE. Sanctions or restrictive measures. EEAS – *European External Action*, [s.d.]. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm>. Acesso em: 28 jul. 2013.

SOUZA, Marcos Agmar de Lima. *Avibras Indústria Aeroespacial*. Apresentação efetuada em São Paulo (Avibras), na ocasião da Viagem de Estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS-2013), 24 mai. 2013.

SUSMAN, Gerald I.; O'KEEFE, Sean (Ed.). *The defense industry in the post-cold war era: corporate strategies and public policy perspectives*. Amsterdam: Pergamon, 1998. 405 p.

TACHINARDI, Maria Helena. *A guerra das patentes: o conflito Brasil x EUA sobre propriedade intelectual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 266 p.

THE SIPRI Top 100 arms: *producing and military services companies in the world excluding China, 2012*. SIPRI, [2013]. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

UNITED KINGDOM. *The Export Control Order 2008*, n. 3231. Apr. 2009. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/3231/pdfs/uksi_20083231_en.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2013.

UNITED NATIONS. *Security council sanctions committees: an overview*. Disponível em: <<http://www.un.org/sc/committees/>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A Indústria Naval Militar no Brasil através do tempo: Introdução. *Revista Marítima Brasileira*, v. 10, 11 e 12, n. C. Rio de Janeiro: out/dez. p. 19-56, 1980.

Recebido em: 27/09/2013

Aceito em: 19/12/2013

PERSPECTIVAS DA DIPLOMACIA NAVAL

Oswaldo Henrique Teixeira de Macedo*¹

RESUMO

Este artigo tem por fim examinar a diplomacia naval e as possibilidades de melhor implementá-la por meio de uma interação do Ministério das Relações Exteriores com a Marinha do Brasil. Com vistas a situar a prática da diplomacia naval na atualidade, analisam-se as transformações por que passaram as relações internacionais e as políticas de defesa após o fim da Guerra Fria, com ênfase no Brasil, Estados Unidos, China, Irã, Índia e América do Sul. No âmbito regional, são examinados organismos tais como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). São descritos os métodos da diplomacia naval e da diplomacia política. O potencial e os condicionamentos para um maior entendimento entre essas duas formas de diplomacia são considerados no contexto de suas áreas de atuação e manifestações específicas. A colaboração da Marinha do Brasil com a Namíbia e com a África do Sul, bem como a participação do Brasil em operações de paz e as perspectivas de atuação multilateral e regional, no âmbito da ZOPACAS, são abordados. Com vistas a melhor entender a necessidade de incrementar as relações entre diplomatas e militares, são levantadas considerações sobre a atual situação dessa interação. É proposta uma assessoria permanente que reúna profissionais de defesa e de relações exteriores. Conclui-se que tal interação é perfeitamente coerente com os princípios preconizados na Estratégia Nacional de Defesa.

Palavras-chave: Diplomacia naval; Diplomacia política; Marinha do Brasil; Ministério das Relações Exteriores; política externa.

PROSPECTS FOR NAVAL DIPLOMACY

ABSTRACT

This article aims to research Naval Diplomacy and the possibilities of better implementing it by means of an interaction between the

* Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: oswaldorama@yahoo.com

¹ Conselheiro, Chefe do Cerimonial do Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro. Doutor em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval.

Ministry of External Relations and the Brazilian Navy. In view of establishing the current practices of naval diplomacy, the external relations and defense policies in the post-Cold War period, with emphasis on Brazil, United States, China, India, Iran and South America, are analyzed. In the regional context, organisms such as the Inter-American Defense Board (IADB) and the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS) are examined. The methods of naval diplomacy and political diplomacy are described. The potential and conditions for a better understanding between these two forms of diplomacy are considered according to their performance areas and specific manifestations. The collaboration of the Brazilian Navy with Namibia and South Africa, the Brazilian participation in peace keeping operations and the prospects for multilateral and regional performance in the context of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone are examined. In order to better understand the need to improve the relationship between diplomats and military officers, considerations about the current situation of this interaction are presented. A permanent board gathering defense and foreign affairs experts is proposed. Such an interaction is perfectly consistent with the principles embodied in the National Defense Strategy.

Keywords: Brazilian Navy; Foreign Affairs; Ministry of Foreign Relations; Naval Diplomacy; Political Diplomacy.

INTRODUÇÃO

A crescente importância que o Brasil vem assumindo no cenário internacional torna cada vez mais premente a utilização da Diplomacia Naval como instrumento de projeção do interesse nacional, o que leva a uma reflexão sobre as perspectivas da diplomacia brasileira como um todo, a partir de uma mais estruturada interação da Marinha do Brasil com o Ministério das Relações Exteriores.

A diplomacia política, aquela executada pelo Ministério das Relações Exteriores, passou a incluir, a partir do final da Guerra Fria, um número cada vez maior de desdobramentos que se vieram sobrepôr às lides da diplomacia tradicional. Às tarefas clássicas da diplomacia bilateral, vieram somar-se, já no pós-guerra, às múltiplas atividades das diplomacias multilateral, comercial, ambiental e outras.

De seu lado, a diplomacia naval teve igualmente ampliado o seu espectro de atuação e evoluiu para uma atuação de maior proeminência em áreas e temas até então fora do seu âmbito de atuação, de que são exemplo as operações de paz em sob a égide das Nações Unidas.

Os fatores que dão à diplomacia naval um sentido mais amplo são as novas funções que passou a desempenhar no campo da cooperação, da

ajuda militar e humanitária e outros, atuações em que a diplomacia naval não somente apoia a diplomacia política, mas adquire espaços de atuação próprios, únicos e mesmo exclusivos.

Não obstante, a política externa de um país é uma só e, conquanto possa haver diversas áreas e métodos de atuação diplomática, esses formatos só podem fazer sentido na medida em que compõem um conjunto de ações coerentes que se processam em uníssono.

Dessa dinâmica deverão surgir situações inéditas e complexas que demandam a criação de uma estratégia da qual deverá participar a sociedade brasileira em sua totalidade. Por sua natureza e especificidade, a Marinha do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores terão um importante papel a cumprir em todo esse processo.

A expressão diplomacia é muitas vezes utilizada incorretamente como um mero sinônimo de política externa. Com efeito, a diplomacia é um dos instrumentos empregados para conduzir a política externa, ou seja, a substância, os objetivos e as atitudes de um Estado em relação a outros.

A diplomacia trata do diálogo e da negociação entre as nações e, nesse sentido, é também, além de instrumento, uma instituição do Estado. Em última análise, a diplomacia pode ser entendida como o principal meio de comunicação de que dispõem os países para relacionarem-se uns com os outros.

Embora os recursos militares e diplomáticos de que dispõe o Estado tenham sido comumente separados, as práticas atuais tendem a diluir muitas das diferenças, tornando cada vez mais válida a observação de Frederico, o Grande: “diplomacia sem força é como música sem instrumentos” (EVANS, 1998, p. 129).

Para que um Estado esteja apto a exercer diplomacia, é necessário contar com um representante que negocie com a outra parte. O embaixador, ou emissário, é um dos cargos políticos mais antigos na sociedade. Durante a Renascença, formou-se um serviço diplomático sistematizado e profissionalizado, com o fim de informar, interpretar políticas e tendências, salvaguardar os interesses políticos e militares e promover o comércio.

A diplomacia é também responsável pela formulação e identificação dos interesses e objetivos do estado e ocupa-se com o estabelecimento e a reformulação das normas e procedimentos que mantêm o sistema internacional, aí consideradas também a condução e a operação das organizações internacionais.

A premência em caracterizar adequadamente a diplomacia naval é relevante na medida em que a gama de significados aos quais se aplica o termo diplomacia naval é ampla, o que conduz a uma variedade de interpretações.

O amplo escopo da diplomacia naval acaba por levar à noção de que, quando se estuda essa área de atuação da política externa, se está tratando na verdade de múltiplas diplomacias navais, tantas são as formas abrangidas por tal conceito.

As propostas terminológicas surgidas a partir da década de 1960 ilustram a variedade de concepções que pode abranger a diplomacia naval.

No que tange às táticas de diplomacia naval, Booth estabelece cinco tipos, a seguir enumerados:

- (1) Demonstrações estáveis de poder naval, ou seja, a presença naval;
- (2) Operações de organização e preparo específicas, descritas por Booth como “o uso de um ou mais navios de guerra num sentido deliberado, determinado e ativo numa crise ou engajamento de nível baixo”;
- (3) Ajuda naval: inclui as vendas e doação de navios e equipamento naval, bem como atividades correlatas: apoio propiciado por conselheiros navais, ações de desativação de minas e operações de salvamento;
- (4) Visitas operativas: para garantir os requisitos operacionais dos navios operando ou em trânsito em um determinado curso d’água, bem como o descanso da tripulação e o reabastecimento;
- (5) Visitas de boa vontade específicas: podem incluir desde coquetéis oferecidos a dignitários locais a visitas cerimoniais relativas a relações entre governos. Tem natureza simbólica, mas implicam “uma tentativa específica de cultivar o país anfitrião, na esperança de acumular capital diplomático”.

É sobremodo importante reter a classificação tipológica de cunho tácito apresentada por Booth, uma vez que, como se poderá ver mais adiante, algumas dessas modalidades vêm sendo aplicadas com êxito pela Marinha do Brasil em sua atuação diplomática.

Também no âmbito funcional, os tipos de diplomacia naval, cujos procedimentos essenciais vêm sendo utilizados pela Marinha do Brasil, devem ser mencionadas as funções a seguir enumeradas, arroladas por Coutau-Bégarie:

- (1) Diplomacia simbólica: afirmação da hierarquia e dissuasão existencial: considera-se neste caso que uma forte dimensão simbólica está associada às forças navais.
- (2) Diplomacia de rotina: visitas, manobras e manifestações navais: embora a intenção não seja necessariamente a de obter um efeito diplomático, acaba por adquirir relevância de política externa. No caso brasileiro, as visitas dos navios-escola, como é o caso do NE Brasil e de veleiros, como o Cisne Branco, são instrumentos de prestígio indiscutíveis.

(3) Diplomacia de defesa: designa as atividades não violentas das forças armadas que possam contribuir para a estabilidade internacional e a radiação internacional do Estado.

(4) Diplomacia econômica: a utilização do instrumento naval com fins de promoção econômica vem servindo, desde o século XIX, para promover a venda de armamentos por meio da utilização de vitrines que ilustram a capacidade da indústria militar de um país. Com o final da Guerra Fria e as reduções do equipamento militar para uso interno, as marinhas europeias vêm dando importância crescente às exportações de material bélico, capazes de manter a capacidade técnica e industrial de suas fábricas. (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 50)

Apesar de ser expressão de uso relativamente recente, a diplomacia naval, enquanto prática, vem sendo utilizada desde a mais remota Antiguidade.

Um modelo exemplar de diplomacia naval do tipo coercitivo foi o empregado pelos atenienses quando enviaram, em 426 aC, sessenta navios para constranger os habitantes da ilha de Melos a formar com eles uma aliança. A recusa de Melos em colaborar redundou no cerco e destruição dessa cidade-estado dez anos depois (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 26).

Não obstante, até o final do século XVIII, a diplomacia naval era uma atividade cuja prática esbarrava em muitos empecilhos de ordem logística.

Com as melhorias introduzidas na administração das marinhas e a utilização das fragatas, que facilitavam as comunicações entre as esquadras e o litoral onde estavam situados os governos, foi possível, durante o século XVIII, intensificar as operações navais, dentre elas a diplomacia (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.30).

No século XIX, a diplomacia naval entrou em seu período mais fulgurante, com o apogeu do que se convencionou chamar de *pax britannica*. A invenção da caldeira a vapor, que facilitava a mobilização e o deslocamento mais rápido das frotas, e o surgimento dos cabos submarinos, que permitiam às chancelarias obter e transmitir informações em tempo real, são as inovações que darão ensejo às transformações (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 30).

Durante a *pax britannica*, a utilização da força naval para propósitos políticos pode ser dividida em três funções: aplicação de pressões para desencorajar mudanças políticas adversas ao interesse inglês, intervenções no ultramar para proteger e/ou ampliar interesses britânicos e efetuar a campanha contra o tráfico de escravos (CABLE, 1998, pp. 56-57).

No ultramar, a força naval britânica foi utilizada muitas vezes com propósitos políticos. As intervenções para proteger os interesses dos cidadãos britânicos, bem como seus direitos de comércio foram as operações que vieram a constituir o que tomou o nome de diplomacia das canhoneiras (CABLE, 1998, p. 63).

Segundo James Cable, o exemplo mais notável de utilização do poder naval para fins políticos foi a campanha contra o tráfico de escravos.

A campanha abolicionista culminou com a declaração da ilegalidade do tráfico, em 1807, e com a abolição da escravatura pelos ingleses, em 1833. Na prática, porém, o principal obstáculo a ser vencido era a má vontade dos governos de Espanha, Portugal, Brasil, França e Estados Unidos que sistematicamente negavam-se a prover o “*Right of Search*”, o instrumento legal para inspecionar as embarcações dedicadas ao tráfico (CABLE, 1998, p. 67).

Com o final da Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha perde seu papel hegemônico e a Royal Navy vai sendo sobrepujada pela marinha norte-americana.

As missões encetadas pelas marinhas podem ter objetivos diplomáticos, comerciais e científicos. Os oficiais de marinha tornam-se diplomatas de fato e assinam, independentemente do aval de suas chancelarias, tratados de comércio ou de proteção. É nessa época que os adidos navais são definitivamente institucionalizados e passam a ser os primeiros funcionários internacionais dotados de um estatuto permanente de diplomatas, no qual estão definidas suas imunidades e direitos (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 31).

No final do século XIX, ações típicas de diplomacia das canhoneiras ocorreram com grande frequência e envolveram principalmente as grandes potências comprometidas com a política de alianças.

Os primeiros anos do século XX assistiram a uma renovação do que se poderia chamar de uma diplomacia de prestígio. Notável exemplo é o cruzeiro à volta do mundo (dezembro de 1907 - fevereiro de 1909) efetuado pela esquadra norte-americana, conhecida como *Great White Fleet*.

A construção da marinha de guerra dos Estados Unidos dependeu, em grande parte, do empenho dos Presidentes William McKinley e Theodore Roosevelt.

Theodore Roosevelt concebeu, junto com seu amigo, o político e historiador Henry Cabot Lodge, uma ‘Grande Política’ (*Large Policy*) que juntava, de um lado, a Doutrina Monroe e, de outro, uma marinha poderosa e grande que iria transformar os Estados Unidos na potência dominante do Hemisfério Ocidental. O entendimento de que a Doutrina Monroe necessitava ser lastreada por uma capacidade de combate crível e de que era necessário estar preparado para a guerra era o fundamento do pensamento de Roosevelt (PRATT, 1932, p. 233).

No período em que ocupou a presidência, de 14 de setembro de 1901 a 4 de março de 1909, Theodore Roosevelt pôde confirmar o acerto de suas medidas e comprovar a eficiência do poder naval como instrumento diplomático na condução da política externa.

O périplo da esquadra norte-americana, ‘uma muralha naval de aço’ (a

naval wall of steel), no dizer de Henry J. Hendrix, ilustrava o poderio de uma esquadra que passara do sétimo ao terceiro e, logo em seguida, ao segundo lugar entre as maiores marinhas do mundo. Seus objetivos, ambos próprios da diplomacia naval, eram de natureza multilateral e bilateral.

Por meio da utilização da *Great White Fleet*, os Estados Unidos exibiam ao mundo, por meio de sua esquadra, apropriadamente pintada de branco, suas intenções pacíficas respaldadas por um exuberante poderio naval.

A tradição da diplomacia naval, ainda que se possa preferir chamá-la de ‘das canhoneiras’, está na origem do projeto de potência naval dos Estados Unidos.

O projeto inicial de dotar os Estados Unidos de uma marinha à altura de suas dimensões geográficas e econômicas foi o ponto inicial do processo que, ao longo do século XX, levou o país a uma situação de hegemonia naval total e mundial.

Esta hegemonia permitiu que os Estados Unidos pudessem exercer, no âmbito naval, as modalidades diplomáticas humanitárias (prestando socorro a vítimas de catástrofes naturais e provocadas pelo homem), de proteção (com a evacuação de populações vítimas de guerras civis e regionais) e, por fim, a diplomacia de potência (que envolve as operações de intervenção militar em conflitos e crises em todas as partes do mundo).

O aspecto simbólico presente na diplomacia naval, não deixa de significar a própria natureza das marinhas que estão por trás dessa forma de manifestação política. No caso da diplomacia norte-americana, o fator simbólico está presente desde o início. A *Great White Fleet* simbolizava tanto o potencial quanto o próprio poderio econômico de uma nação que não mais poderia manter-se no isolacionismo e, ao mesmo tempo, dar expansão à sua vocação mundial. A concepção está vinculada a um processo de liderança, no qual é instrumental a figura de Roosevelt, voltado para a consecução de uma política de Estado destinada à projeção do interesse nacional.

A partir da Primeira Guerra Mundial, em virtude do novo cenário internacional, a diplomacia naval é confrontada com uma mutação de ordem jurídica. Nesse sentido, a intervenção pela via naval passa do conceito de diplomacia de potência para o de diplomacia humanitária, sob a égide da Sociedade das Nações ou de outras coalizões.

Contudo, com o retorno das crises europeias, na década de 30, ocorreram as primeiras operações militares de natureza suasória. Foi o caso da grande concentração de meios da *Royal Navy* no Mediterrâneo e em Gibraltar, com o objetivo de diminuir o prestígio de Mussolini.

No período do pós-guerra, as intervenções militares tornaram-se cada vez mais difíceis de serem efetuadas e o direito internacional passou a opor-se de forma sistemática às operações típicas da diplomacia das canhoneiras.

O período que se inicia com o final da Guerra Fria, marcado por uma alternância entre o unilateralismo e um multilateralismo que, no entanto,

comporta a hegemonia, bem como por novos desenvolvimentos, tais como o fim do regime de “*apartheid*” na África do Sul, a conjuntura criada pelo fundamentalismo islâmico, a escalada mundial do terrorismo, o ressurgimento dos nacionalismos, a questão ambiental, a crise financeira e a emergência do Brasil, China, Índia e Rússia como importantes atores na economia global, vem acompanhado de uma série de desafios e de oportunidades que certamente irão demandar uma atuação empenhada das lideranças políticas. Nesse contexto, a atividade diplomática naval terá um importante papel a cumprir.

Em 1992, uma das percepções que levaram a uma interpretação, a partir do ponto de vista ideológico, foi a de que o fim da Guerra Fria deveria ser entendido como o triunfo do Ocidente sobre o modelo de economia e política estatais liderado pela União Soviética. Seria o que Francis Fukuyama, numa hiperbólica atualização dos conceitos aventados por Hegel e mais recentemente elaborados por Alexandre Kojève, chamou de ‘fim da história’, ou seja, “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal do Ocidente como a forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1992, p. 4).

No entanto, pouco a pouco, o triunfalismo de Fukuyama foi sendo minimizado em função de desdobramentos tais como o ressurgimento dos nacionalismos e o extremismo islâmico que, em virtude de suas dimensões, desacreditaram formulações generalizantes.

Na maior parte dos casos, o Estado-nação continua cada vez mais forte e, com isso, permanecem também fortalecidas as ‘ambições nacionalistas, as paixões e a competição entre as nações que deram forma à história’ (KAGAN, 2008, p.3). Em consequência disso, os Estados Unidos, que saíram vitoriosos da Guerra Fria e passaram a ser a única superpotência, foram constrangidos a participar de um processo competitivo internacional, do qual participam eles próprios e vários outros poderes que igualmente pretendem fazer história, como Rússia, China, Europa, Japão, Índia e Irã. Tal quadro afigura-se o contrário do que imaginou George H. W. Bush ao falar de uma ‘nova ordem mundial’, em que as ‘nações do mundo, Oriente e Ocidente, Norte e Sul, podem prosperar e viver em harmonia’, onde ‘o império da lei suplanta a lei da selva’, em que as nações ‘reconhecem a responsabilidade por paz e justiça’, ou seja ‘um mundo bem diferente daquele que havíamos conhecido’ (BUSH, 1990. p. 4).

Ao longo da década de 1990, China e Índia iniciam sua emergência econômica, acompanhada de importantes aumentos de sua capacidade militar, ao mesmo tempo em que a Rússia, recuperada da crise econômica, ressurgiu economicamente como grande produtora e fornecedora de petróleo e gás natural. Também o Japão, recuperado da crise dos anos 1990, reemerge economicamente nos primeiros anos do novo século (KAGAN, 2008, pp. 11-12).

O poder militar russo, cujo declínio encontrava-se entre as causas que

levaram ao colapso da União Soviética, pode agora ser aumentado em virtude da riqueza auferida com as exportações de petróleo e gás. Além da modernização de seu arsenal nuclear, a Rússia está desenvolvendo novos jatos de combate, novos submarinos e porta-aviões, sem contar um exército de mais de um milhão de homens.

No caso da China, cujo crescimento econômico coincide com a concepção pós-moderna preconizada por teóricos que viam o modelo de superpotência como superado, num mundo de 'nações sem nacionalismos' (KRISTEVA, 1993, pp 1-7), a evolução histórica desmente a percepção que os próprios acadêmicos chineses pretendiam passar para os observadores ocidentais.

Ao contrário do que tem sido a percepção ocidental a respeito de suas aspirações militares, a China está gastando cada vez mais no sentido da modernização e do aumento de suas forças armadas, muito embora não haja quaisquer ameaças tangíveis e suas fronteiras estejam num nível de segurança bastante alto. Com efeito, a República Popular da China mudou claramente sua doutrina estratégica anterior de defesa de seu território contra uma invasão estrangeira para uma de projeção de força, baseada numa extensão progressiva de suas fronteiras estratégicas para as chamadas 'cadeias de ilhas'.

O Japão, que recentemente foi ultrapassado pela China em Produto Interno Bruto, ocupa uma importante posição na distribuição de poder no Oriente. Apesar de não ser uma potência nuclear, não há dúvidas de que o país tem condições de construir com rapidez e eficiência um robusto arsenal nuclear. O aparato militar japonês é um dos mais modernos do mundo e, embora o país gaste apenas 1% de seu PIB no setor de defesa, este percentual significa um valor de US\$ 40 bilhões por ano, ou seja, um dos três ou quatro maiores orçamentos de defesa do mundo.

Terceira grande potência com ambições militares na Ásia, a Índia vem se estabelecendo no contexto geopolítico por meio de sua exuberância econômica, conquistada graças a um eficiente setor de serviços e a uma indústria de alto nível tecnológico. O maior dos obstáculos enfrentado pela Índia em suas ambições de poder é a China. Apesar de buscar uma aproximação diplomática com o outro gigante asiático, a Índia vê com apreensão o avanço naval chinês na região do Oceano Índico, evidenciada numa série de alianças com países como Myanmar, Bangladesh, Sri Lanka, Maldivas, Seychelles, Maurício e Madagascar. Os estrategistas indianos preocupam-se com o patrocínio chinês para a construção de uma marinha em Burma e um porto de águas profundas no Paquistão. No âmbito diplomático, os dois países se esforçam para construir alianças regionais e extra regionais. Enquanto a China mantém uma aliança com o Paquistão, a Índia fortalece seus laços com o Japão e os Estados Unidos (KAGAN, 2008, p. 41-46).

Num primeiro momento, a queda do comunismo, ao menos na modalidade que vinha sendo praticado na União Soviética, levou a uma redução formidável dos gastos militares dos Estados Unidos. A partir de

2001, contudo, a guerra ao terror fez com que esses gastos voltassem ao patamar anterior a 1991 e, no transcorrer da primeira década do século XXI, observa-se, em todo o mundo, um aumento significativo dos orçamentos militares. No caso norte-americano, mesmo as primeiras reduções com gastos militares que ocorreram após o fim da Guerra Fria foram amplamente compensados pelo progresso tecnológico que, de muito, ultrapassava o que se fazia no resto do mundo e acabou por colocar os Estados Unidos numa categoria à parte como superpotência militar (KAGAN, 2008, p. 49-50).

De um lado, o colapso da União Soviética determinou o desaparecimento do conceito organizador da política exterior dos Estados Unidos desde a 2ª Guerra Mundial e, de outro, permitiu que o país pudesse projetar seu poder em qualquer lugar do mundo. A esperança compartilhada por teóricos e leigos de que o fim da Guerra Fria teria um efeito que, de certa maneira, suavizasse a política externa norte-americana, no sentido de torná-la menos atuante em termos de projeção de poder, e até redirecioná-la para a introspecção isolacionista da qual os Estados Unidos jamais teriam saído, a não ser para enfrentar-se com problemas gestados e criados no contexto europeu, bem cedo se desmanchou no ar. As administrações de George Bush e de Bill Clinton trabalharam no sentido de buscar novas alianças e estender a dimensão política do país, ocupando os espaços que a falência do império soviético deixara ao abandono. Em todos os recantos do mundo, os Estados Unidos encontravam-se livres para incrementar o capitalismo democrático e de livre mercado que o país privilegia.

O final da Guerra Fria deixou bem claro o fato de que a ordem internacional – um conceito que, ao final, só se sustenta ao preço de sua permanente revisão – não é ditada por ideais ou projetos bem intencionados. Quer seja empregada a análise realista, quer se opte pelo liberalismo, não há como eludir o componente de poder que é inerente ao relacionamento entre Estados soberanos. Um projeto de ordem que privilegie o multilateralismo estará igualmente condicionado à capacidade de força dos atores que venham a liderá-lo. O panorama atual, em que a preponderância hegemônica norte-americana é constantemente desafiada e sujeita a validações permanentes, não possui elementos concretos que permitam antecipar uma alternativa de configuração de poder que reduza ou relativize de forma cabal o papel dos Estados Unidos no mundo.

Nesse sentido, convém esboçar as principais consequências advindas do final da Guerra Fria no contexto regional.

No âmbito das relações com a América Latina, é sobretudo importante assinalar, para efeitos desta proposta monográfica, o fato de que o fim da Guerra Fria significou também o término da premissa anticomunista como a principal referência das relações de Washington com os países desta região. Ao mesmo tempo, observou-se nos países da América do Sul, uma tendência à redemocratização, do que são emblemáticos o Compromisso de Santiago com a Democracia que emanou da Assembleia-Geral da Organização dos

Estados Americanos, em janeiro de 1991, e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia (Ushuaia II), assinado em 20 de dezembro de 2011, que consubstancia a disposição democrática dos países integrantes e associados do MERCOSUL (MUÑOZ, 1996, p. 28).

Antes mesmo do fim da Guerra Fria, o sistema de segurança interamericano vinha passando por um processo de crise.

Segundo Heraldo Muñoz, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR não funcionava para solucionar o conflito armado na América Latina, o que levou à formação de um 'esquema de diplomacia mais flexível', com a criação do 'Grupo de Contadora'.

A perda de importância do TIAR, que já se podia prenunciar antes mesmo do final da Guerra Fria, iria ensejar, a partir de 1991, uma reorientação do sistema de segurança na América do Sul. O fator mais determinante nessa reconfiguração é o próprio fato de que o processo de encerramento da lógica da Guerra Fria nas relações interamericanas é demorado.

No âmbito dos mecanismos de defesa hemisférica, deve ser mencionada a Junta Interamericana de Defesa, criada em 1942, e que tem como propósito prestar à Organização dos Estados Americanos-OEA e aos Estados Parte serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no Hemisfério.

Com o final da Guerra Fria, sobrevieram discussões a respeito do papel que a JID deveria cumprir no contexto de segurança hemisférico, tendo havido um consenso no sentido de que o organismo deveria se renovar para atender aos desafios da atualidade.

Em 1986, antes mesmo do fim da Guerra Fria, foi criada, por iniciativa do Brasil, a Zona de Cooperação e Paz no Atlântico Sul (ZOPACAS) com o fim de promover a cooperação regional e a manutenção da paz e da segurança na região.

Como a data de sua criação ocorre ainda em período anterior ao fim da Guerra Fria, os acontecimentos que se sucederam à queda do muro de Berlim e ao fim da União Soviética pareciam ter tornado o propósito central da ZOPACAS obsoleto, uma vez que os riscos de uma guerra nuclear tinham se tornado remotos. O organismo esteve praticamente paralisado em seguida aos acontecimentos de 1989, mas, com o surgimento de novos problemas no Atlântico Sul, tais como a deterioração do meio ambiente e as ações de pirataria no Golfo da Guiné, a instituição voltou a adquirir pertinência. Os esforços para revitalizar o organismo têm sido feitos e, durante a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, que teve lugar em Montevideu, de 14 a 16 de janeiro de 2013, foram tratados temas centrais para a manutenção da paz e da cooperação no Atlântico Sul, como o mapeamento e exploração dos fundos marinhos, a cooperação em meio ambiente, a cooperação aérea, marítima e portuária, bem como temas de segurança.

Instituições ligadas à área de segurança e defesa de criação mais

recentes são a Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CDMA), e o Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUL).

A Conferência dos Ministros de Defesa, criada em 1995, foi concebida como um foro de debates para os países do Hemisfério com o propósito de aumentar a cooperação nas áreas de Defesa e Segurança.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, mecanismo proposto pelo Brasil, foi criado em 15 de dezembro de 2008, por ocasião da cúpula extraordinária da União das Nações Sul-americanas (UNASUL). O mecanismo propõe o fomento do intercâmbio no campo de segurança entre os países, tais como elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises relativas a cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico, medidas de fomento de confiança recíproca e ajuda coordenada em zonas de desastres naturais.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a Conferência dos Ministros de Defesa, o renovado interesse em aprimorar a ZOPACAS, e as próprias discussões que envolvem a JID indicam que, nessas primeiras décadas do século XXI, o cenário multilateralista –ainda que condicionado pela contínua reafirmação do Estado-nação como ator privilegiado no quadro das relações internacionais– vem ganhando relevância como um modelo alternativo para o encaminhamento da política externa dos países sul-americanos.

A possibilidade de explorar alternativas de conformações estratégicas com ampla dimensão geográfica, das quais os BRICs são um exemplo típico, inaugura um novo campo para as projeções econômica e política do Brasil. Trata-se aí de um formato de cooperação inédito, impossível de se conceber no mundo bipolar próprio da Guerra Fria.

As transformações históricas que alteraram substancialmente o quadro das relações internacionais, dando lugar ao mundo atual, indicam os elementos condicionantes que devem ser agora examinados com vistas a refletir sobre as possibilidades que se abrem para a atividade diplomática naval.

Num mundo incerto, cada vez mais distante do maniqueísmo da Guerra Fria, a diplomacia naval, instrumento de influência, portador de significados e difusor de símbolos, deverá ser cada vez mais empreendida pelas Nações que possuem marinha de guerra e pretendem, de alguma maneira, dispor de um instrumento poderoso de política externa.

A análise da conjuntura histórica do cenário internacional após a Guerra Fria indica que a diplomacia naval continua sendo um instrumento largamente utilizado no apoio à política externa dos Estados.

A inferência dessa premissa é a de que, para que o Estado tire o melhor proveito possível da utilização do instrumento da política externa naval, é

necessário que a interlocução entre a diplomacia conduzida pela marinha de guerra esteja o mais possível afinada com a executada pela chancelaria.

Como as abordagens e os métodos de trabalho das expressões diplomática e militar são evidentemente diferentes, é fundamental buscar compreender como atuam os diplomatas e os oficiais de marinha em suas respectivas atribuições.

A diplomacia clássica pressupõe que seus agentes desempenhem uma série de atividades de condução de política externa que, de forma sumária, podem ser agrupadas em três funções: representar, informar e negociar.

Dessas funções, a principal é a de negociar, ou seja, estabelecer as discussões necessárias à identificação de interesses comuns, bem como de áreas de conflito entre as partes, isto é, os Estados (EVANS, 1998, p. 129).

No entanto, sem estabelecer critério de hierarquia para essas atividades, é válido considerar que a condição em que se dão a informação e a negociação dependem, prioritariamente, da representação. É como representante de seu país que o diplomata do Estado acreditante é reconhecido pelo Estado acreditado. O agente diplomático é, antes de tudo, representante de um Estado perante outro. A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, que regulamenta o estatuto do diplomata no que diz respeito a seus privilégios e imunidades, garante, em primeiro lugar, o exercício da representação. A partir desse reconhecimento, pode o agente diplomático iniciar suas outras duas atividades-fim, a de informar e a de negociar.

Em suma, todas as funções de ordem substantiva desempenhadas pelos agentes diplomáticos são legitimadas pelo reconhecimento recíproco dos Estados que os acreditam e perante os quais são acreditados.

O poder naval empregado diplomaticamente permite que o Estado disponha de uma ferramenta de sinalização política e militar que pode ser utilizada durante uma crise e, destarte, impedir uma escalada que possa levar a uma situação de conflito bélico.

Como observou Goodall, “uma marinha traz ao processo diplomático sua habilidade única para afirmar influência” (GOODALL, 1991).

Ao ser efetuada pela Marinha, a representação, condição primordial da atividade diplomática tradicional, adquire o caráter simbólico que dá substância e efetiva validade à diplomacia naval.

A chamada ‘presença’ da força naval – que na realidade constitui uma forma de representação – é, antes de mais nada, uma manifestação simbólica. E esta manifestação a torna tanto mais vigorosa quanto a intensidade ou significação da força real que ela simboliza. Não se trata, portanto, de um símbolo de ordem abstrata, mas de uma entidade significativa que tem origem numa existência concreta. Antes uma unidade física, o navio de guerra adquire seu valor simbólico no momento mesmo em que ‘mostra bandeira’.

A vocação simbólica, apanágio natural da diplomacia naval, é provavelmente o mais importante atributo de que dispõe a força marítima enquanto instrumento de política externa.

As funções diplomáticas do poder naval, que ora interessa examinar mais de perto, consistem em lastrear as negociações dos Governos e dos países aliados, apoiar a política externa colaborando com outros países e contribuindo no desenvolvimento de outras marinhas, bem como conquistar o prestígio que pode auferir a projeção de uma imagem positiva do país (BOOTH, 1977).

Os métodos empregados pela diplomacia naval podem ser tantos quanto os episódios da história em que se fez uso político do poder naval, mas o que importa é a capacidade que tem o poder naval de elaborar uma diplomacia específica cujo principal trunfo é o de poder utilizar o planejamento estratégico, apanágio da dimensão militar e instrumento de política externa que age diretamente no âmbito geopolítico, cujo pressuposto físico essencial é o espaço geográfico.

Dentre as Tarefas Básicas do Poder Naval (TBPN) no século XXI, está referenciada a defesa do litoral por camadas sucessivas e a primeira camada, a diplomática, reveste-se de especial significado para o presente trabalho:

Para atingir esse objetivo, que converge para um interesse prioritário da política externa brasileira, a Marinha do Brasil tem tido oportunidade de contribuir com iniciativas que envolvem desde mostrar bandeira, passando pelo intercâmbio de ensino, até chegar a projetos de grande envergadura.

A exitosa Cooperação Naval Brasil-Namíbia tem sido, no âmbito desses projetos, o carro chefe da ação diplomática da Marinha. Trata-se de uma iniciativa que combina, numa só ação, a eficácia simbólica da diplomacia naval com a vertente da cooperação, ambas num contexto prioritário tanto para a área de defesa quanto para a política externa brasileira.

Com a assinatura do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, em 1994, e sua atualização, em 2001, a Marinha do Brasil comprometeu-se formalmente a cooperar com a formação da força naval da Namíbia, o que consistiu no fornecimento de bens e serviços, na doação de uma corveta, na venda de um navio-patrolha e outras embarcações, bem como no levantamento da plataforma continental do país.

Trata-se, de um lado, de uma ação positiva que adensa um relacionamento prioritário na política externa brasileira e, de outro, do atendimento à Política de Defesa Nacional que considera o Atlântico Sul e a costa ocidental da África como espaço marítimo inserido no contorno estratégico brasileiro.

A inserção do Brasil na costa ocidental da África é um processo do qual a Marinha do Brasil vem participando desde 1960, quando o continente africano entrou no roteiro do Navio-Escola Custódio de Mello realizando

o chamado “Périplo Africano” (JORDÃO, 2009, p. 15), uma viagem que, dedicada a mostrar bandeira, inscreveu-se emblematicamente na visão simbólica, própria da melhor diplomacia naval.

Nesse contorno, o interesse brasileiro está enfocado na manutenção da segurança da área de exploração de petróleo na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na segurança das linhas de Comunicação Marítimas (LCM). A atuação brasileira no Atlântico Sul segue as linhas gerais da política externa brasileira no que diz respeito aos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos, bem como do paradigma da manutenção da paz e da estabilidade.

A relação Brasil-África do Sul reveste-se igualmente de importância numa análise do potencial das atividades de cooperação que se inscrevem nas atuações da Marinha do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores.

Dentre os temas que, de uma maneira ou de outra, poderão ser objeto de entendimentos que envolvam a interação entre a Marinha do Brasil e o Itamaraty, devem ser mencionados os aspectos de segurança e defesa afetos à Amazônia Azul.

Outra área que reúne potencial para um entrosamento mais abrangente da força naval e da chancelaria brasileiras é a questão da pirataria no Golfo da Guiné, abordada na VII Reunião Ministerial da ZOPACAS.

As operações de paz sob a égide das Nações Unidas, que a rigor podem ser incluídas na vertente da diplomacia humanitária, constituem uma oportunidade para a visibilidade internacional do Brasil, mas também, no plano interno, têm possibilitado um exercício de integração e articulação entre militares e diplomatas.

A complexidade dos problemas que ressaltam da agenda da política externa brasileira envolve diversas instâncias do Estado. As expressões diplomática e militar estão à frente de iniciativas e ações intrinsecamente ligadas ao encaminhamento e solução desses problemas. Na condução dessas iniciativas, a expressão militar tem na Marinha seu principal agente de política externa. Há momentos nas relações exteriores em que as expressões diplomática e militar devem entrosar-se, e é primordialmente à Marinha que cabe sintetizar, processar e encaminhar as expectativas que resultam das circunstâncias políticas a serem equacionadas.

Na Introdução à Estratégia Nacional de Defesa – END, lê-se que

“O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e democracia. Essa vocação para a convivência harmônica, tanto interna como externa, é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro.

O Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia. O povo brasileiro não deseja exercer domínio sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar” (BRASIL/2008).

A partir das premissas que a leitura da introdução à END sugere –país pacífico por tradição e convicção, regido pelos princípios da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, vocacionado para a convivência harmônica, e indiferente à necessidade de se defender– pode-se induzir que a habilidade diplomática, por si só, constitui o mais perfeito instrumento para que se leve adiante um projeto de grandeza sem império.

No Livro Branco da Defesa Nacional, a menção ao Ministério das Relações Exteriores, no item Políticas Externas e de Defesa, vai perfeitamente de encontro ao tema que vem sendo tratado:

“As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE). A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) representam marcos históricos no sentido da afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros da Defesa. A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto.

No plano global, a participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais (Conselho de Defesa Sul-Americano e diálogos político-militares) incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa do País se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema internacional e de suas estruturas de governança, facilita assim, a tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros” (BRASIL, 2012).

Ou seja, a proposta de obter uma interação maior do Ministério das Relações Exteriores com o Ministério da Defesa, com uma prevalência da Marinha do Brasil, em virtude da natural vocação diplomática dessa arma, está perfeitamente conforme o que preconiza o Livro Branco da Defesa.

Para efetuar, ampla e intensamente esta interação, é necessário criar

um ambiente de trabalho em que diplomatas e militares possam interagir com vistas a compartilhar suas inteligências em prol de um planejamento que venha a atender aos interesses nacionais vitais.

A “proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País”, conforme preconizado na END, envolve necessariamente uma concertação diplomática capaz de coordenar proveitosamente os potenciais das expressões militar e política do País.

A projeção do Brasil como ator global no comércio internacional envolve, além dos aspectos eminentemente empresariais, uma formulação de atuação estratégica que garanta a expansão do comércio brasileiro nos planos regional e global. A proposta de ascensão do Brasil ao “primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia”, conforme estabelece a Introdução à END, envolve necessariamente a projeção do comércio exterior do Brasil. Trata-se de um interesse em que tanto a Marinha do Brasil quanto o Ministério das Relações Exteriores estão envolvidos em maior ou menor grau.

De um lado, há todo um conjunto de iniciativas de promoção comercial que, desde a década de 1970, vem sendo tomadas, conduzidas e aperfeiçoadas pelo Itamaraty. As relações com a Namíbia formam, por outro lado, um modelo em que a atuação diplomática da Marinha do Brasil foi exercida de forma exemplar – aí incluída a diplomacia de ajuda, investida de seu componente comercial – com a construção de um potencial importante para futuras atuações.

A venda de material de defesa, cujo potencial para a expansão do papel do Brasil como global player tem de ser aprofundado, é igualmente um segmento comercial que demanda necessariamente discussão, análise e criação de consensos por parte das dimensões militar e política do país.

As atividades fim da diplomacia política – de representar, informar e negociar– aliadas à atuação da diplomacia naval, com ênfase na presença naval e na mostra da bandeira, que constituem significados simbólicos, são instrumentos essenciais para a adequada condução da política externa brasileira.

A interação dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa constitui uma oportunidade para que os métodos de planejamento específicos de diplomacia política e da diplomacia naval sejam mais bem aproveitados para o encaminhamento da política externa brasileira.

Para dar curso a essa complementaridade e associação, a criação de uma assessoria de caráter consultor, composta por diplomatas e oficiais de marinha que funcione de forma permanente e estruturada afigura-se essencial para o aprimoramento das diplomacias política e naval que vêm sendo conduzidas no país.

A formalização dessa interação, por meio de uma assessoria permanente que possa tratar da análise, encaminhamento e formulação dos temas de

política externa que envolvem a defesa dos interesses do Brasil é uma proposta perfeitamente coerente com os princípios que norteiam a estratégia de defesa nacional.

Numa tal assessoria, a presença dos representantes do poder marítimo teria particular prevalência, uma vez que é a Marinha do Brasil, por sua própria natureza e vocação, a força singular mais adequada a tratar do estudo, da formulação, da implementação e do acompanhamento da diplomacia militar.

Dadas as dimensões geográficas, o desenvolvimento econômico e a crescente participação do Brasil no processo de globalização, podem ser divisadas diversas outras capacidades de exercício da diplomacia naval. O exemplo da diplomacia naval norte-americana demonstra a possibilidade de se conceber, projetar, implementar, adotar e executar políticas de estado que dimensionam a diplomacia naval como parte de uma grande estratégia de projeção dos interesses nacionais. O caso norte-americano, inspirado aberta ou subjacentemente pela atuação política da Royal Navy, é exemplo da capacidade de formular políticas de estado de longo prazo, desde que as elites políticas estejam dispostas e capacitadas a compreender as aspirações da nação e a assumir as responsabilidades de suas decisões.

O final da Guerra Fria – com o esgotamento da bipolaridade, substituída por uma unilateralidade norte-americana, cuja dinâmica vem sendo confrontada por um mundo globalizado em que novos atores buscam um modelo multilateral em que possam realizar suas aspirações– abriu, ao contrário do que muitos teóricos supunham, um cenário internacional em que a diplomacia naval ressurgiu como instrumento de grande impacto nas relações internacionais.

O exame analítico das características históricas, estratégicas, táticas e funcionais da diplomacia naval induz à conclusão de que, para formular, aperfeiçoar e melhor implementar a atuação política da Marinha do Brasil, com vistas a explorar todo seu potencial como instrumento de apoio à condução da política externa brasileira, é necessário intensificar e aprimorar a interação entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores.

A colaboração entre as instâncias militar e diplomática é tradicional e possui raízes históricas profundas. Contudo, a densidade dessa interação ainda é insuficiente diante dos desafios do mundo contemporâneo e necessita ser aprimorada, por meio de iniciativas políticas que conduzam à criação de um espaço formal e permanente de interação.

As reflexões conduzidas ao longo da presente monografia e a leitura do próprio Livro Branco da Defesa indicam a “necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto”.

É necessário adensar a interação entre as instâncias diplomática e de defesa por meio da criação de um espaço de reflexão para a análise, planejamento e formulação de estratégias a serem implementadas pelas diplomacias política e naval do Brasil.

A formalização dessa interação passa por mecanismos tais como a criação de uma assessoria permanente dedicada à análise, encaminhamento e formulação dos temas de política externa que envolvem a defesa dos interesses do Brasil, com atribuições consultivas e dotadas de um programa de trabalho que envolva grupos de estudo e parcerias com representantes provenientes das escolas militares, de instituições tais como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), bem como de todas as entidades que representam governo, academia e sociedade brasileiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil*. Brasília, D.F.: Ministério da Defesa, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

BOOTH, Ken. *Aplicação da lei, da força & da diplomacia no mar*. Tradução de OLIVEIRA, José Maria do Amaral. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989.

BOOTH, Ken. *Navies and foreign policy*. London: Croom Helm, 1977.

BUSH, George H. W. *Toward a new order*. Discurso proferido em Sessão Conjunta do Congresso Norte-americano. Washington, D.C., 11 set. 1990.

CABLE, James. *Gunboat diplomacy*. London: Chatto and Windus, 1971.

CABLE, James. *The political influence of naval force in history*. London: Macmillan Press, 1998.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Le meilleur des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris: Economica; Institut de Stratégie Comparée, 2010.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of international relations*. London: Penguin Books, 1998.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. London: Hamish Hamilton, 1992.

GORSHKOV, Sergei G. *The sea power of the State*. Annapolis: Naval Institute Press, 1976.

HENDRIX, Henry J. *Theodore Roosevelt's naval diplomacy: the U.S. Navy and the birth of the American century*. Annapolis: Maryland:Naval Institute Press, 2009.

JORDÃO, Sérgio Luiz Moreira. *As perspectivas de cooperação bilateral e multilateral entre o Brasil e os países do continente Africano para a consolidação da segurança marítima do Atlântico Sul: possibilidades e limitações do relacionamento do Brasil com a África; pontos de interesse comum no relacionamento político e seus reflexos na questão de segurança*. Monografia (Curso de Estratégia e Política Marítimas-CPEM) - Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009.

KAGAN, Robert. *The Return of history and the end of dreams*. New York, N.Y.: Alfred A. Knopf, 2008.

KRISTEVA, Julia. *Nations without nationalism*. New York, N.Y.: Columbia University Press, 1993.

LODGE, Henry C.; ROOSEVELT, Theodore. *Selections from the correspondence of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge, 1884-1918*. New York: Scribner's Sons, 1925.

LUTTWAK, Edward N. *The Political uses of sea power*. London: The Johns Hopkins University Press, 1974.

MUÑOZ, Heraldo. *A Nova Política Internacional*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1996.

Recebido em: 12/09/2013

Aceito em: 19/12/2013

TEMÁTICA DE SEGURANÇA SOB O PRISMA DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UM DEBATE

Sérgio Ricardo Reis Matos*¹

Manuel Adalberto Carlos Montenegro-Lopes-da-Cruz**²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir enfoques de segurança a partir de dois segmentos das teorias de relações internacionais: os racionalistas (realistas, neorealistas, institucionalistas e neoinstitucionalistas) e os construtivistas. É um recorte da revisão teórica de nossa dissertação de mestrado em Relações Internacionais e Integração. Para tanto, foi realizada uma investigação bibliográfica em diversas publicações de Relações Internacionais e de outras ciências aplicadas. Postula permitir que o leitor reflita sobre que abordagem teórica é mais aplicável em cada realidade ou situação.

Palavras-chave: construtivistas; racionalistas; relações internacionais.

SECURITY UNDER THEORIES OF INTERNATIONAL RELATIONS: A DEBATE

ABSTRACT

This paper aims to discuss the security approaches from two segments of the theories of international relations: the rationalists (realists, neorealists, institutionalists and neo-institutionalists) and constructivists. It is part of the theoretical review of our Master Degree Thesis in International Relations and Integration. Therefore,

* Escola de Comando e Estado Maior do Exército. E-mail: sergiomatos97@ig.com.br

¹ Major de Infantaria do Exército brasileiro. Mestre em Relações Internacionais e Integração pela Universidad Mayor de San Andrés (UMSA-Bolívia).

** Ministério de Relações Exteriores do Brasil. E-mail: montenegro@brasil.org.bo.

² Diplomata, Ministro-Conselheiro, do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Doutorando em Ciências Sociais na Universidade de Buenos Aires. Mestre em Ciências Políticas pela Columbian School of Arts and Sciences da The George Washington University (Estados Unidos da América).

it was made a literature in various publications of international relations and other applied sciences. It looks for allowing that the reader thinks about what kind of theory is more applicable in each reality or situation.

Keywords: constructivists; rationalists; International Relations.

INTRODUÇÃO

Em Relações Internacionais, o conhecimento teórico permite que alguns acontecimentos do ordenamento mundial se tornem mais compreensíveis (SÁNCHEZ, 2011). Por sua parte, com o advento das “novas ameaças” e com a rapidez do fluxo de informação no contexto da globalização, os estudos sobre segurança, segundo Orozco (2011, p. 281), converteram-se em um dos eixos que articula as Relações Internacionais.

Sob essa premissa, corrobora-se a ideia de que “a teoria é importante como ajuda e guia na busca de respostas aos fenômenos sociais” (SÁNCHEZ, 2011, p. 299, tradução nossa³), permitindo um diálogo teórico útil entre temas de segurança e de relações internacionais.

Os estudos sobre segurança se consolidaram no século XX, particularmente nos marcos da Segunda Guerra Mundial, revolução nuclear, Guerra Fria e pós-Guerra Fria (DUQUE, 2009). Conforme Rudzit (2005), o debate teórico sobre segurança é baseado tradicionalmente nos conceitos de poder e de paz. A abordagem baseada no poder é associada à escola realista, enquanto o enfoque dos estudos sobre paz é mais característico das escolas de abordagem ampliadora⁴, buscando convergir a perspectiva da segurança do sistema internacional com a do sistema nacional.

A retórica da Segurança é relevante nas negociações, discursos, resoluções ou acordos internacionais. Buzan et al. (1998) abordam que a invocação da retórica da segurança tem sido chave para a legitimação do uso da violência.

Conferindo abordagem mais tradicionalista ao tema, Tilly (apud RUDZIT, 2005) assinala que os agentes do Estado são a fonte da violência organizada, atuando prioritariamente em quatro atividades:

- formação do Estado, eliminando ou neutralizando oponentes dentro do território;
- proteção, eliminando ou neutralizando oponentes de seus “clientes”;

³ Todas as traduções deste texto foram livres, realizadas pelos autores.

⁴ Tradução livre de Comprehensive approach. Há outros termos utilizados em português, como enfoque integral ou abordagem abrangente.

- a guerra em si⁵, eliminando ou neutralizando inimigos fora do território;
- extração, adquirindo os meios para atuar nas três primeiras atividades.

Nesse sentido, estudos sobre o uso da violência são relevantes, pois envolvem a formação, proteção e projeção de força que repercutem para o desenvolvimento humano e para o sistema internacional em suas múltiplas dimensões.

Depois da Segunda Guerra Mundial, evento que, entre outros, impulsionou a revolução nuclear e o temor da guerra atômica, os estudos se concentraram principalmente (NYE; LYNN-JONES, 1988):

- na Europa, com estudos para a paz, centrados nas concepções de sociedade e segurança internacional;
- Estados Unidos da América (EUA), com estudos estratégicos, priorizando a segurança nacional.

Ao longo dos anos, com a valorização das agendas econômicas e ecológicas, surgiram diferentes tendências para o conceito de segurança, incrementadas ainda por preocupações com as identidades nacionais e pelo aumento dos crimes transnacionais na década de 1990 (RUDZIT, 2005).

A seguir, serão discutidos enfoques de segurança a partir de dois segmentos das teorias de relações internacionais: os racionalistas e os construtivistas.

AS TEORIAS RACIONALISTAS

A partir das inferências de Sánchez (2011), este estudo designa como racionalistas aqueles que seguem ou utilizam as teorias realistas, neorealistas, institucionalistas e neoinstitucionalistas.

Os realistas se baseiam que os Estados-nação são os agentes-chave das relações internacionais, sendo que se podem distinguir posturas distintas na política interna da política exterior. A política exterior se caracteriza

⁵ Importante para este trabalho é discutir esse conceito. Segundo Clausewitz (2010), a guerra é a continuação da política por outros meios. É um ato político pelo qual vários Estados, não podendo conciliar o que creem (interesses, deveres, direitos), recorrem à força armada para que esta decida qual entre eles poderá, em razão de seu poder, impor sua vontade aos demais (ESPASA, 1925). Para Bobbio et al. (1998), a guerra toma forma, ao mesmo tempo, como uma espécie de conflito, um tipo de violência, um fenômeno de Psicologia Social, uma situação jurídica excepcional e, em última instância, um processo de coesão interna. Atualmente, envolve atores não estatais e indivíduos (MEI, 2013).

pela disputa pelo poder⁶ em um sistema internacional anárquico (ausência de autoridade supraestatal), ocorrendo gradações de capacidades entre os Estados (DOUGHERTY; PFALTZGRAF, 1993). Assim, um ator com suficiente poder e com posição dominante adquire sua segurança (RUDZIT, 2005), enquanto outros atores buscam equilibrar o poder com o dominante⁷.

Outrossim, os realistas supõem que fatores permanentes como a geografia e a natureza humana configuram o sistema internacional (DOUGHERTY; PFALTZGRAF, 1993). A natureza humana é explicada como aquela que busca subordinar outra vida a sua vontade, gerando conflitos entre os seres humanos (NIEBUHR apud DOUGHERTY; PFALTZGRAF, 1993). No mesmo sentido, Morgenthau (2003) sugere que as relações políticas estão arraigadas, de forma significativa, pela natureza humana, que não indicam um mundo harmônico e pacífico. A geografia podem induzir a questões geopolíticas determinísticas, que, até hoje, caracterizam intervenções, disputas territoriais, tentativas de tutela e conflitos, de todas intensidades, no cenário internacional (ARAÚJO, 2006).

A questão da disputa de poder fez Herz (apud BUZAN; HANSEN, 2012) postular o tradicional dilema da segurança⁸. Se um país incrementa seu poder, os outros países podem se sentir menos seguros, buscando incrementar, a sua vez, seu próprio poder, obtendo, para assegurar sua soberania ou integridade, os meios necessários para sua segurança. Nesse sentido, um Estado pode interpretar as medidas de outro como ameaça, gerando uma corrida material de forma que possa dissuadir um ao outro.

Isso é ratificado por Duque (2009), que faz uma relação entre estruturas e

⁶ Cabe destacar conceitos sobre poder. Para Aron (1962), poder é a capacidade de um ator impor sua vontade sobre outro ator. Por seu turno, Morgenthau (2003) aborda que a política internacional consiste em uma luta pelo poder como objetivo imediato, seja pelo fim da liberdade, da prosperidade, da segurança ou do poder em si, espectros que determinados pelos ideais religiosos, filosóficos, econômicos ou sociais.

Para Meira Mattos (2011), o poder nacional é o vetor responsável pela direção do Estado, sendo essencialmente político e composto pela disponibilidade de recursos materiais e pelos valores psicológicos. Para Bonfim (2005), o poder nacional é a capacidade que a sociedade e seus meios têm para alcançar seus objetivos. De forma semelhante, Dougherty e Pfaltzgraf (1993) definem que poder é o conjunto de capacidades necessárias para as metas que se necessitam alcançar, consistindo de fatores qualitativos e quantitativos, militares ou não.

Em outro enfoque, mais holístico, vale ressaltar ainda a interpretação de Foucault (2008), que conceitua poder como uma prática social constituída historicamente, evidenciando seu exercício de forma não exclusiva ao Estado, e sim pela articulação de poderes locais, específicos e, por vezes, circunscritos.

⁷ A gênese dos estudos estratégicos mencionados na seção anterior foi baseada no realismo, o que resultou nos conceitos de estratégia nuclear e dissuasão (BEAUFRE, 1998; DUQUE, 2009), particularmente durante a Guerra Fria.

⁸ Atualmente, autores afirmam que esse dilema envolve outras questões, mais além da segurança estatal: como e por que intervir na proteção de pessoas, em caso de degradação humana flagrante? (MANWARING, 2011). Nesse contexto, autores postulam modificar o paradigma dos conflitos: mudar do poder de fogo para a informação, tendo como centros de gravidade a opinião pública e a liderança política.

agentes a partir dos aspectos materiais. Nesse quadro, os agentes privilegiados são aqueles que têm capacidades materiais para interferir na estrutura, gerando impactos sobre todas as unidades do sistema internacional, enquanto os mais débeis se limitam a sofrer constrangimentos. Na ocasião que o mundo era polarizado pela Guerra Fria, a corrida armamentista foi notória.

A Guerra Fria é contextualizada por Crockatt (1999) como conflito ideológico entre Estados Unidos de América (EUA), capitalista, e União Soviética (URSS), comunista. Esse conflito se estendeu às periferias do sistema internacional. Ambos os blocos possuíam alianças militares e armas nucleares⁹.

Sob essa lógica material, entre 1950 e 1960, isto é, entre a Segunda Guerra Mundial e a Crise de Cuba, predominavam trabalhos científicos sobre segurança que não consideram, de forma expressiva, as variáveis domésticas em suas categorias. Segundo Buzan e Hansen (2012), a dissuasão nuclear era o tema clássico. Não obstante, alguns autores, como Wolfers (1962), já tratavam o tema da segurança em um sentido mais amplo, introduzindo o enfoque multidimensional do conceito, ideias que somente seriam mais exploradas na década seguinte.

A partir de 1970, a Guerra Fria entrou em uma nova fase: a “Détente”. Por meio da política externa de Nixon e Kissinger, que visava a evitar um conflito nuclear (SCOTT, 1999), os EUA buscaram iniciar um diálogo com China e com URSS. “O Controle de Armamentos se tornava a expressão prática de melhores relações entre as superpotências e um menor risco de guerra” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 181). Ainda assim, manteve-se a lógica material, já que os números de artefatos nucleares aumentaram nesse período.

Outrossim, as duas crises do petróleo e a conseqüente queda da economia estadunidense demandaram a inclusão de questões de economia internacional na conceituação da segurança (DUQUE, 2009; DOUGHERTY; PFALTZGRAF, 1993). Com a Conferência de Estocolmo sobre Ecologia (1972), as preocupações ambientais foram também introduzidas ao conceito (ARAÚJO, 2006; RUDZIT, 2005). Assim, as concepções de segurança passaram a demandar de outras questões¹⁰.

⁹ Segundo Ikenberry (1996), os EUA possuíam todos os meios políticos, econômicos e militares necessários para defender sua posição, enquanto a União Soviética era uma superpotência na expressão militar, porém um “anão” econômico, diferença que foi relevante para o êxito estadunidense. Conforme Scott (1999), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dos capitalistas, abarcava mais de 10.000 artefatos nucleares na década de 1980, em países como EUA, França e Inglaterra. De forma semelhante, o Pacto de Varsóvia, todos de ideologia comunista, possuíam quase 10.000 artefatos na mesma década.

¹⁰ As que Haftendorn (1991) identifica como economia, ecologia, fatores domésticos de segurança e ameaças transnacionais. Com a identificação de fatores domésticos de segurança, houve uma aproximação entre a segurança exterior com a nacional. Na visão de Rudzit (2005), o enfoque de correlacionar os conceitos de segurança com a segurança nacional resultou em uma visão mais militar do termo segurança, pois se o conceito de segurança é trabalhado em termos de poder de cada nação e se cada formulador de política deve possuir uma visão predominantemente nacional, devido a seus posicionamentos e responsabilidades, incrementa-se a lógica da importância da capacidade bélica.

Por sua parte, a Guerra Fria chegou a uma nova fase (SCOTT, 1999). O apoio soviético a países “em desenvolvimento”, como Angola e Etiópia (entre 1975 e 1978); a instalação de mísseis na Europa pela OTAN em 1979, direcionados a países comunistas do Leste Europeu; o posicionamento do Presidente estadunidense Reagan contra o comunismo e a invasão soviética ao Afeganistão (também em 1979) acabaram com a Détente.

Esses dois últimos casos (a invasão do Afeganistão e as novas políticas de Reagan) coincidiram com a evolução dos estudos de segurança realista com a teorização do neorrealismo (ou realismo estrutural) por Kenneth Waltz (1979), teoria muito aceita e empregada até hoje. Buzan e Hansen (2012, p. 74) citam que o neorrealismo “é a principal corrente nos Estados Unidos e é influente, embora muito mais contestada, na Europa”. Para Sánchez (2011), as análises dos conflitos internacionais trafegam mais facilmente na agenda dos neorrealistas.

No neorrealismo, a segurança do Estado é o fim mais importante na anarquia do sistema internacional (WALTZ, 1979). Waltz ignora a natureza humana enfatizada pelos realistas e enfatiza suas apreciações aos efeitos do sistema internacional. Para Waltz, o sistema internacional consiste de um número de potências, cada qual buscando sobreviver como potência (WALTZ, 1998; ARAÚJO, 2006).

Assim como os realistas, os neorrealistas consideram como centrais as variáveis materiais. Para Waltz (1979), a estrutura do sistema internacional e seus consequentes fenômenos são definidos e explicados também pela distribuição relativa de capacidades materiais entre as unidades do sistema. Sem embargo, pela análise de Walt (1991), o neorrealismo contempla permanentemente a adoção do estudo de fontes não militares em termos de segurança.

Waltz (1979) afirma que sua teoria não se aplica a países que não sejam potências. As superpotências extrapolam o conceito de proximidade por atuar em todo o mundo, em dinâmicas de penetração. E qual seria o papel dos países não potências, sem capacidades de penetração, no campo da segurança?

Utilizando ideias de Ayoob, Rudzit (2005) indica que a dimensão internacional da segurança é inseparável do processo de formação do Estado. Esse é um processo histórico e é o núcleo da categoria que determina a problemática de segurança dos Estados não desenvolvidos, enfatizando sua conotação política. De forma convergente, considerando questões históricas desse processo, comuns a países em vias de desenvolvimento, Tapia (2002) afirma que condições de *abigarramento social*¹¹ de um Estado causam uma

¹¹ O abigarramento social é uma condição de sobreposição de diversos tipos de sociedade que coexistem de maneira desarticulada, estabelecendo relações de dominação e de distorção de uma sobre outras (TAPIA, 2002).

debilidade interna que o torna mais vulnerável no contexto interestatal.

Ademais, Rudzit (2005) cita que outro fator consequente da formação do Estado que causa grande insegurança seriam os baixos índices de coesão social. Chauu (apud VISACRO, 2009a, p. 231) cita exemplos históricos sul-americanos que indicam que a falta de solidez institucional podem colaborar para esses baixos níveis:

A Bolívia, de 1820 (sic) a 1898, registrou sessenta levantes militares, seis assassinatos de presidentes e dez constituições promulgadas. O Peru, durante cinquenta anos após 1821, conviveu com quarenta revoltas, quinze constituições, sendo que somente no ano de 1834 teve oito presidentes. Após 1830, o Equador teve doze constituições em apenas oitenta anos, a Venezuela teve onze e Colômbia apenas sete, mas sofreu o abalo de setenta revoluções até 1903.

De acordo com Jagers (1992), um Estado não deve somente se desenvolver com base na produtividade econômica e coerção governamental, mas também no poder político e institucional. Fukuyama (2004), racionalista liberal, corrobora essa ideia, abordando que o principal obstáculo para o desenvolvimento de países periféricos no mundo globalizado seria a governança débil e a ausência ou a pouca existência de instituições adequadas.

Assim, Estados fracassados institucionalmente facilitam a ocorrência de desastres humanitários, podem causar massivas migrações, bem como servir de abrigo a terroristas e organizações criminosas. O problema é mais grave quando as ameaças internas são transnacionais, envolvendo mais Estados. Rudzit (2005) afirma que tal situação também prevê oportunidades e justificativas para que potências, alianças ou organismos multilaterais intervenham nesses países.

Como foi citado, a economia se tornou um ponto forte nos debates de segurança. Pipitone (1996) afirma que o declínio da economia estadunidense se estabeleceu em uma época em que outras nações ganhavam novo vigor econômico, como Japão e Alemanha, ou ainda Coreia do Sul, Taiwan, Malásia e China, aumentando a concorrência internacional, sob a lógica do mercado, característica liberal e institucionalista.

Essa lógica resultou em uma visão que a segurança não se consistia em um tema prioritário no cenário internacional, pois a cooperação entre os Estados determinaria que o uso da força nem sempre resultava na melhor relação custo-benefício (DUQUE, 2009).

Nas palavras de Lamy (2001), o desafio dos neorrealistas era o pensamento neoliberal institucionalista. Para esses institucionalistas,

deve-se prestar relevância a temas como governança global, regimes¹², instituições¹³, não sendo sua especialidade analisar os temas de conflito militar. Nessa moldura, Keohane (1986) afirmou que era necessário entender a mudança, de tendência pacífica, mediante a combinação de análises acadêmicas multidimensionais.

Ressaltam-se, em consequência, regimes em que os Estados consideram que é possível lograr divisas, por meio da cooperação baseada em pressupostos de interdependência complexa (SÁNCHEZ, 2011).

Para Keohane e Nye (1989), a interdependência complexa é aquela em que: (1) incrementam-se os vínculos entre estados e atores não estatais; (2) não há distinção hierárquica entre temas de alta e baixa política na agenda de temas internacionais; (3) há múltiplos canais de interação entre as sociedades nacionais; (4) há declinação da eficácia da força militar. Os institucionalistas esperavam, assim, que a política mundial fosse bem distinta da lógica (neor)realista.

A força militar, para os institucionalistas, era vista como:

(...) irrelevante para resolver desacordos sobre aspectos econômicos entre os membros de uma aliança, mas, ao mesmo tempo, pode ser muito importante para as relações políticas e militares de essa aliança como bloco rival (KEOHANE; NYE, 1989, p. 41).

Permanecem, portanto, aspectos realistas nas dimensões política e militar das abordagens institucionalistas. O que pesa seria a baixa política, particularmente a econômica, sob a lógica do mercado. Os autores, não obstante, sabiam das limitações de seus posicionamentos, razão por que não sustentavam “que a interdependência complexa reflita ferrenhamente a realidade mundial” (p. 40).

O mundo seguia bipolarizado, sendo que as modificações econômicas também trouxeram consequências para o bloco comunista. Como afirmou Ikenberry (1996), a União Soviética era um “anão” econômico, apesar de liderar seu bloco. Os Estados sob sua coação política e militar eram menos desenvolvidos ainda.

Havia, destarte, uma relação de interdependência assimétrica entre os países comunistas periféricos e a União Soviética (CHABAT, 1996), ou seja, conforme Keohane e Nye (2009), havia uma dependência não equilibrada em que a União Soviética usava as relações com os outros países comunistas como fonte de poder e de pressão. Logo, nesses países comunistas periféricos,

¹² O termo regime se refere à maneira de governar alguma coisa. Abarca normas, instituições e práticas de um governo em geral. É o conjunto de condições estáveis e regulares que causam ou acompanham uma sucessão de fenômenos.

¹³ As instituições podem incluir organizações, agências burocráticas, tratados e acordos, e práticas informais que os Estados aceitam cumprir (SÁNCHEZ, 2011).

a interdependência militar era uma fonte de dependência forte, enquanto a sensibilidade e a vulnerabilidade não militar poderiam modificar para pior suas situações frente a uma crise da URSS.

Foi o que ocorreu. Por serem vulneráveis, esses países periféricos sentiram os reflexos da débil estrutura da economia soviética, que era configurada sob um sistema de planejamento inflexível, obsoleto e estancado nas décadas de 1970 e 1980 (CROCKATT, 1999). Reformas foram necessárias.

Essas reformas iniciaram em 1987, com a Glasnost (política) e a Perestroika (econômica). A Glasnost (abertura) tinha por base a liberdade de pensamento, liberdade cultural e liberdade (relativa) da imprensa. A Perestroika (reestruturação) se baseava no fim do papel de liderança do partido comunista, na abertura do mercado e liberalização da economia (CROCKATT, 1999).

Com relação aos países periféricos europeus, adotou-se a “Doutrina Sinatra” (myway), que determinou o fim do comunismo nesses países (SCOTT, 1999). Assim, entre 1989 e 1990, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia, Romênia e Alemanha Oriental já não possuíam suas soberanias limitadas pela URSS (CROCKATT, 1999). A queda do muro de Berlim significou o fim da Guerra Fria (SCOTT, 1999).

Na primeira aproximação dos liberais-institucionalistas, como Fukuyama (WALT, 1998), a queda significou o fim da história, em que a economia de mercado e os pressupostos de interdependência complexa seriam dominantes. Todavia, tal perspectiva não refletiu a realidade. Em termos de segurança ao redor do mundo, nos doze primeiros anos depois do fim da Guerra Fria (1990-2001), cinquenta e sete grandes conflitos ocorreram em quarenta e cinco países, sendo 80% motivados por causas domésticas (PIZARRO, 2006; RUDZIT, 2005).

O colapso da União Soviética fez com que as relações internacionais deixassem de se basear na dicotomia Leste-Oeste para se aprofundarem nas relações Norte-Sul, o que fez incluir o estudo de novas ameaças que valorizam as variáveis domésticas com atores não estatais e transnacionais, como terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas e de pessoas (MEI, 2013). Fatos que se tornaram mais complexos pela nova interdependência gerada pelas tecnologias da comunicação e de informação, características da globalização. Logo, o sistema internacional enfrenta maiores vulnerabilidades e instabilidades ante redes organizadas transnacionais (OROZCO, 2011).

Keohane (2002, p. 33) corrobora essa visão, afirmando que “a expansão e eficácia de redes interdependentes e informais (...) demonstram que as ameaças ao território de qualquer país podem provir de diversas partes do mundo”.

Segundo Freedman (apud DUQUE, 2009), o colapso soviético fez priorizarem-se os estudos de segurança em detrimento dos estudos

estratégicos, orientando também novas teorias no marco das relações internacionais a partir do incremento da discussão entre racionalistas e construtivistas¹⁴, relação que será aprofundada na próxima seção.

Depois do 11 de setembro de 2001, o tema da segurança voltou a ter um papel central nas relações internacionais. As campanhas no Afeganistão e no Iraque são exemplos de emprego do uso da força nessas relações, marcando não somente a volta do predomínio político sobre o econômico, como também a volta do poder do Estado sobre o mercado (RUDZIT, 2005).

Nesse novo contexto, Pizarro (2006) afirma que há 4 tipos de conflitos armados na contemporaneidade:

- conflito armado interno, que é um enfrentamento entre o Estado e grupos internos (Sendero Luminoso);

conflito regional complexo, que resulta da confrontação de um Estado e grupos de oposição interna, com ativa participação de outros Estados (FARC, El Salvador);

conflito armado extraestatal, desenvolvidos entre um Estado e grupos não estatais em uma guerra sem fronteira (guerra contra o terror, Al Qaeda); e

conflito armado interestatal, entre dois ou mais Estados (Guerra Equador-Peru).

Nas novas conjecturas, as guerras interestatais “perdem espaço” no cenário mundial. Em 2001, houve 33 conflitos armados, sendo somente um, entre Índia e Paquistão, foi considerado confrontação entre Estados. Por sua parte, aumentou-se o número de conflitos extraestatais, que são combates de caráter difuso, dinâmico, flexível e mutável, características que, segundo Visacro (2009a), frustram as expectativas daqueles que recorrem aos padrões doutrinários rígidos dos conflitos interestatais.

Os liberais-institucionalistas possuem reservas ao uso da força em determinados conflitos armados extraestatais. Para Keohane (2002; 2004), a ação preventiva no Iraque em 2003 fora um retrocesso, uma intervenção eminentemente realista, uma globalização da violência para demonstrar poder, a fim de dissuadir outras ameaças da região do Oriente Médio. Para Keohane, essa forma de entender a segurança em um determinado espaço geográfico é obsoleta.

Keohane (2002) também expressa que o 11-9 foi um desafio ao institucionalismo. Inclusive porque a superpotência teve, de certa forma, comportamento ambíguo. Em certos momentos, deixou de lado as

¹⁴ De acordo com os construtivistas, o mundo social é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Buscam, portanto, revisar perspectivas de relações internacionais, com a finalidade de revelar processos antes ignorados (DUQUE, 2009).

instituições internacionais em temas como aquecimento global, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e evasão de divisas. Ao mesmo tempo, buscou legitimar sua coalizão contra o Iraque perante as Nações Unidas por meio de intervenções de Paul Bremer com Kofi Annan, artifício que Sánchez (2011, p. 314) conceitua como legitimação coletiva. Esse tipo de ambiguidade interessada é o que Nye (apud SÁNCHEZ, 2011) chama de multilateralismo seletivo.

Os neorealistas, por sua parte, consideram que os conceitos de dissuasão tradicional não funcionam contra algumas das novas ameaças, como grupos terroristas que podem adquirir armas de destruição em massa. Assim, aponta-se que uma das principais ameaças para a administração das grandes potências é o desafio complexo de tratar de impedir que estados falhados e grupos transnacionais comprem essas armas (WALTZ, 2003). É uma visão também socializada por liberais como Fukuyama (2004), que afirma que alguns estados protegem instituições terroristas, o que deve determinar que Estados mais fortes adotem medidas incisivas.

Waltz (apud SÁNCHEZ, 2011) ainda cita que essas armas de destruição em massa se dispersariam pelo mundo, devido ao grande desequilíbrio de poder e das recorrentes crises políticas e econômicas mundiais.

Considerando a atual relevância dessas “novas ameaças” e que, segundo Jervis (2005), o receio é uma grande condicionante da política internacional, houve uma evolução nos conceitos do uso da força. As mais recentes estratégias desse uso são: (1) o emprego pre-emptivo (antecipação), em que alguém ataca quando espera ser atacado a curto prazo; e (2) o emprego preventivo, que se baseia na percepção prospectiva de existência de ameaça entre 5 a 20 anos. Os EUA operaram no Iraque com base nessa última ideia.

Paralelo aos conceitos pre-emptivos e preventivos, há outros dois conceitos que se adequam ao tipo de uso do poder: o *hard power* e o *soft power* (NYE, 2006).

O *hard power* consiste na capacidade de um ator alcançar objetivos pelo uso da força militar ou da coerção econômica. Alsina Júnior (2009) ressalta a importância dessa capacidade para a política externa de um Estado, sendo fundamental para dissuasão de ameaças e solução de conflitos. A invasão da Rússia na Ossétia do Sul, assim como a dos EUA no Iraque ratificam a importância de esse conceito atualmente.

O *soft power* é a habilidade que um ator tem de permear outras culturas, mediante persuasão, o que implica estratégias que mesclam elementos simbólicos e culturais com valores políticos, ideológicos e psicossociais, propagando estilo de vida com qualidade e desenvolvimento tecnológico (NYE, 2006). Para Duarte (2012), essa abordagem é baseada em soluções pacíficas, indiretas e sutis, que capacitam um ator a influenciar decisões internacionais. Atua, portanto, não somente no setor militar, mas também fomenta ações nos setores político, social e econômico, assumindo ideias-

força como o desenvolvimento, a pacificação, a estabilização.

Os conceitos de *hard e soft power* convergiram e evoluíram para o *smartpower* (BRITO, 2010). Esse conceito valoriza a importância de se atuar com inteligência¹⁵, particularizando as formas de atuação em função das necessidades concretas, de acordo com os contextos nacional e internacional, com as características culturais e com as influências econômicas. Obriga a definir associações em diferentes níveis de intervenção e valoriza diferentes protagonismos.

Seguindo alguns dos princípios do *soft power*, o *smartpower* evita as grandes mobilizações militares que apelam ao uso da força, buscando uma abordagem diplomática para resolução de conflitos, promovendo novas oportunidades e redefinindo estratégias integradas e sustentáveis que gerem autonomia (BRITO, 2010). Nesse sentido, nota-se o apelo atual do Ocidente ao *smartpower* no tratamento da questão da Crimeia.

Em face do exposto, verifica-se que a preponderância racionalista para o uso do poder militar é importante em situações diversas, no entanto, os estudos de segurança não devem se focar somente nele. É necessário um referencial mais abrangente e multidimensional, considerando variáveis domésticas e do sistema internacional.

Na América do Sul, as condições de projeção de poder econômico, militar ou político não se aproximam daquelas das grandes potências, fazendo com que as teorias racionalistas sejam importantes para o entendimento do sistema internacional e a ressignificação dessas teorias no ambiente doméstico. Todavia, suas repercussões no campo material são diminutivas, devido às condições econômicas e de tecnologia de seus países. Outrossim, verifica-se a necessidade de fortalecer a presença desses Estados, suas sociedades, suas instituições e os fóruns regionais, pois Estados tendentes ao fracasso e sem coesão social tendem a aumentar seus problemas domésticos com consequências para a segurança internacional.

Da mesma forma, é necessário conhecer bem aspectos das estratégias pre-emptivas, preventivas, bem como os conceitos de *smart power*, que servem para legitimar ingerências de grandes potências, alianças e organismo ao redor do mundo, sem contar que, conforme Rudzit (2005), um equilíbrio de poder regional pode ser facilmente modificado pelos recursos de alcance global das grandes potências.

¹⁵ Autores de Ciências Militares atualmente valorizam o conceito de Inteligência Cultural. Significa ser flexível e capacitado para compreender uma cultura, aprendendo mais sobre ela desde a interação com pessoas dessa origem (THOMAS; INKSON apud SIQUEIRA, 2008). Visacro (2009b) também denomina Inteligência Cultural à Inteligência Etnográfica, definindo-a como uma atividade sistemática destinada a apoiar o processo de tomada de decisões nos níveis político, estratégico e tático, já que, conforme Scully (apud VISACRO, 2009b), o conhecimento da cultura e da sociedade do oponente pode ser mais importante que o conhecimento de sua ordem de batalha.

AS TEORIAS CONSTRUTIVISTAS E O PAPEL SÍNTESE DA ESCOLA DE COPENHAGUE

O fim da Guerra Fria e do processo descolonizador, com seus consequentes reflexos na sociedade internacional, marcaram substantivamente a configuração da cartografia internacional atual, fomentando a necessidade de modificar o paradigma dominante racionalista (DUQUE, 2009; OROZCO, 2011).

Nesse contexto, surgiram as teorias construtivistas, que, conforme David (2000, p. 38), interrogam “sobre o modo como as identidades e os interesses dos Estados e das estruturas são construídos e se modificam, de maneira que as normas se desenvolveram historicamente e formam a identidade dos Estados e do sistema internacional”.

Essa nova agenda pretende, portanto, argumentar que a concepção de segurança internacional é um processo dinâmico, que inclui outros setores a partir da construção social do conhecimento e da realidade, o que depende dos agentes e das estruturas (DUQUE, 2009).

Na perspectiva construtivista, reduzem-se as ameaças do sistema internacional como um todo ao se reduzir as ameaças externas do Estado. Uma paz duradoura teria como resultado a segurança para todos (RUDZIT, 2005).

Nessa lógica inaugurada por Alexander Wendt, a anarquia internacional não significa que os Estados vão a viver algo de hobbesiano (inimizade). A guerra provém de uma estrutura de ideias compartilhadas, resultado de contingências históricas, e não é uma consequência da natureza humana ou da anarquia internacional, pensamento mais frequente entre os racionalistas mais tradicionais (WENDT, 1999).

Enquanto, para os racionalistas, as ideias possuem importância marginal no estudo das relações internacionais, para os construtivistas, essas ideias são essenciais. Nas palavras de David (2000, p. 38), “as ideias e as normas conduzem a realidade e não o inverso”. Duque (2009) afirma que os construtivistas buscam explicações causais e constitutivas, ou seja, suas análises são historicamente contingentes.

Para os construtivistas mais otimistas (WENDT, 1999), seria uma tendência do sistema internacional evoluir de uma cultura hobbesiana (inimizade), para uma lockeana (rivalidade) e, enfim, uma kantiana (amizade).

Os interesses estatais, na visão construtivista, não são simplesmente consequências de aspectos sistêmicos ou psicológicos, mas sim de processos de socialização, em que são formadas as identidades estatais. O Estado é somente um entre os diversos objetos de referência (DUQUE, 2009).

Sabendo que toda teoria tem suas ressignificações, Fearon eWendt (2002)

identificam três posições construtivistas: a positivista, a interpretativa e a pós-moderna.

A positivista se aproxima do racionalismo e do naturalismo, valorizando as provas empíricas, as explicações causais. Para Buzan e Hansen (2012), concentra-se na análise do comportamento estatal trazendo contrapontos às análises materialistas. Localiza-se, acima de tudo, na Europa.

A interpretativa se apoia mais no relativismo, pois postula que há uma realidade externa à observação. Os construtivistas pós-modernos refutam a existência de uma realidade objetiva e consideram impossível separar o observador do agente (FEARON; WENDT, 2002).

Por seu turno, Buzan (1997) indica que há três variações no campo teórico da segurança:

- Tradicionalista: com enfoque no uso da força, com estudo objetivista e estadocêntrico;
- Crítica: que considera que as ameaças e os objetos de segurança são socialmente construídos; e
- a abordagem ampliadora, que amplia o conceito de segurança para além das típicas ameaças militares e redefine o significado da segurança como ato do discurso.

Duque (2009) sintetiza e relaciona essas três variações do conceito de segurança com as três posições construtivistas.

Quadro 1 - Relação das variações do conceito de segurança e as posições construtivistas.

		Racionalismo <i>versus</i> Construtivismo	Variações de construtivismo
Variações do campo de segurança internacional	Tradicionalista	Racionalista	Positivista
	Crítica	Construtivista	Pós-moderno
	Ampliadora	Construtivista	Interpretativo

Fonte: Duque (2009)

Entre as variações construtivistas de abordagem ampliadora, destaca-se a Escola de Copenhague, que trata:

(...) de ampliar as ameaças e os objetos de referência, especialmente segurança identitária/ societal; em parte, trata de dar mais atenção ao nível regional, mas, acima de tudo, concentra-se na securitização (...), oferecendo, portanto, um contra ponto construtivista à análise materialista (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 71-72).

A Escola de Copenhague se estabeleceu em 1985 como Centro para Investigação da Paz e do Conflito. Atualmente, é oficialmente designado

como Instituto de Investigação de Conflito e Paz. Para Duque (2009, p. 501), uma das principais contribuições dos autores de Copenhague para os estudos de segurança internacional diz respeito ao papel de síntese de seu trabalho em relação aos debates mais amplos realizados no campo de teoria das Relações Internacionais e ao debate sobre segurança internacional no pós-Guerra Fria.

A Escola desenvolveu um quadro teórico e conceitual inovador, não deixando de valorizar os estudos tradicionais de segurança nas dimensões militar e política, mas permitindo também a interpretação de continuidades e mudanças no cenário internacional. Encorajando toda a empresa de questionamento das ideias feitas na condução das políticas e opções estratégicas, aspira ser aplicável tanto em estudos históricos, como na contemporaneidade das relações internacionais (DAVID, 2000; DUQUE, 2009).

Para Duque (2009), as contribuições mais importantes da Escola de Copenhague são: (1) o conceito de securitização; (2) novas unidades de análise de segurança; (3) e a abordagem multissetorial da segurança.

A Escola de Copenhague aprofundou e alargou o conceito de segurança (DAVID, 2000, p. 38). Nas palavras de Rudzít (2005), a Escola considera a segurança como um fenômeno relacional, já que não se pode entendê-la como sendo de determinado Estado sem considerar o padrão de segurança interdependente em que cada Estado está envolvido. Todos os Estados estariam imersos em uma rede global de interdependência em termos de segurança. Nesse sentido, a dimensão social recebe especial atenção, pois a teoria da Escola considera que o mundo é construído por estruturas e processos intersubjetivos e coletivos. Portanto, as ameaças à segurança são socialmente construídas (DUQUE, 2009).

Ainda assim, Barry Buzan (1997) buscou valorizar os estudos anteriores, dizendo que a segurança nem sempre foi reduzida aos aspectos militares, pois houve, na concepção da escola, a securitização da economia (1970), do meio ambiente (1980), das identidades e dos crimes transnacionais (1990).

Buzan (1997) também busca dialogar com liberais-institucionalistas, ao afirmar que a lógica do mercado traz uma demanda por uma segurança mais abrangente, que evite a supersecuritização do setor militar.

Outro aspecto substantivo da Escola de Copenhague provém da introdução de categorias próprias de ciências linguísticas, para analisar o processo comunicativo por meio do estudo de questões que se transportam para a esfera da segurança (DUQUE, 2009), pois os atos do discurso representam não somente um estado de coisas, mas também um efeito que pode levar a uma ação (OROZCO, 2011).

De fato, o discurso é uma forma de ação (DUQUE, 2009), pois todo ato

de comunicação social supõe um contrato (CHARAUDEAU, 1994). Palavras que fazem referência a ameaças não somente são signos linguísticos, como também trazem consigo uma demanda de equilíbrio (DUQUE, 2009). Consonante Orozco (2011),

O manejo da linguagem (projeta) (...) uma vontade de poder pois parte dos agentes que tomam as decisões nas esferas mais altas do Estado para submeter ou prostrar uma determinada concepção da sociedade em virtude dos interesses de uns que ostentam o controle dos meios políticos e policiais para lográ-lo (p. 285).

Nesse processo comunicativo, “a segurança é uma iniciativa que deixa o curso normal das negociações e dos compromissos políticos para empreender uma construção, um processo de securitização (DAVID, 2000, p. 38)”.

Securitização significa, portanto, o uso da retórica da ameaça subjetiva para levar uma questão para além das políticas normais, justificando a adoção de medidas emergenciais, como emprego da força, por meio de um processo intersubjetivo de entendimento da realidade (BUZAN et al., 1998). Infere-se que há uma taxonomia teórica em sua abordagem: qualquer questão pública pode estar localizada em um espectro que varia do “não politizado”, passando por “politizado”, alcançando o “securitizado”.

Nesse sentido, Rudzit (2005) exemplifica que há Estados que politizam a religião, enquanto outros não o fazem. Alguns securitizam a cultura, outros não. Nas palavras de Duque (2009), quando um tema é securitizado, o mesmo deixa a esfera normal para a de emergência, esta que se caracteriza pela confidencialidade e desconsideração dos mecanismos internacionais comuns, podendo legitimar o uso da força. Para Buzan et al. (1998), uma securitização exitosa tem três passos: reconhecimento das ameaças, ação de emergência e o efeito nas relações por meio da quebra das regras.

Buzan et al. (1998) também afirmam que o ato de comunicar uma ameaça, apesar de estar em um processo de securitização, não garante que a questão se defina como securitizada. Isso somente ocorre quando a securitização é socialmente compreendida como legítima.

O desafio para a Escola de Copenhague seria atingir as condições propícias para abandonar o esforço de segurança, dessecuritizando o tema, para limitar a expansão da agenda de segurança, expansão que demandaria maior tempo de políticas “de pânico” (DAVID, 2000; WÆVER, 1995).

Terminada a abordagem da primeira contribuição, a teoria da securitização, a segunda, conforme Duque (2009), é a elaboração de novas unidades de análise de segurança. Buzan et al. (1998) ordenam três unidades de análise para o processo de securitização: objetos, agentes e atores funcionais.

Os objetos são as unidades que se encontram ameaçadas, demandando medidas para protegê-las. “Buzan teoriza que é necessário ter em mente a multiplicidade de objetos referentes à segurança” (OROZCO, 2011, p. 284):

Estado, Sistema Internacional, acordos regionais, cidadãos, infraestrutura básica, serviços essenciais, entre outros.

Os agentes são os autores das iniciativas de securitização, enquanto os atores funcionais são aqueles que afetam a dinâmica do setor, influenciando as decisões. No setor militar, por exemplo, o fomento a indústria bélica pode ser um ator funcional (BUZAN et al., 1998).

A terceira principal contribuição citada por Duque (2009) é a análise por setores, que são identificados por Buzan et al. (1998) como militar, político, econômico, societal e ambiental.

No setor militar, o objeto é o Estado, passando por outros tipos de entidades políticas, como as Forças Armadas. No político, o objeto tradicional é a soberania estatal, podendo passar pela ideologia em uso. No setor econômico, os objetos podem ser supranacionais, como o livre mercado. No setor societal, o objeto são as identidades coletivas, como etnias ou religiões. No setor ambiental, a gama de objetos é ampla, que inclui aspectos da biosfera, litosfera e atmosfera.

Por oportuno, deve-se considerar que a agenda global de securitização, segundo Alves (2009), privilegiou as dinâmicas regionais em tempo de globalização que, conforme Orozco (2011), seriam: (1) Estados que têm ameaças comuns; (2) Disposição e capacidades militares, demográficas ou econômicas – dinâmicas de polaridade entre os Estados; (3) A construção social doméstica da região (amizades ou ressentimentos).

As ameaças tendem a movimentar-se mais facilmente dentro das mesmas regiões geográficas¹⁶ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 4). Assim,

Analisar segurança no nível regional é mais claro, pois estuda o lócus de conflito e de cooperação entre Estados, e, como nível de análise, é uma oportunidade para os pesquisadores que procuram explorar assuntos de segurança contemporâneos (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 11).

Na teoria da Escola de Copenhague, essa regionalização da segurança ganhou respaldo teórico por meio da Teoria do Complexo de Segurança Regional (TCSR):

Um Complexo de Segurança Regional se define como um conjunto de unidades cujos processos principais de securitização e dessecuritização são entrelaçados de tal forma que seus problemas de segurança não se podem analisar nem resolver de maneira separada (OROZCO, 2011, p. 286).

Um complexo de segurança existe onde uma série de relações de segurança se põe em evidência sobre

¹⁶ Seguindo postulados da Escola de Copenhague, Rudzit (2005) define “região” como um subsistema específico e significativo de relações de segurança existente entre um grupo de estados, cujo destino está determinado pela proximidade geográfica.

o fundo global, em virtude de sua forte característica introspectiva e relativa debilidade de interação de segurança externa (BUZAN, 1991).

Interpretando isso, Rudzitz (2005) afirma que a denominação de um complexo de segurança indica, além da segurança, a interdependência. Portanto, deve-se avaliar a força de interdependência em termos de segurança entre os diferentes países.

Por seu turno, Araújo (2006) afirma que essa teoria buscava pôr, no nível regional, as interações de segurança mais importantes para a conformação da estrutura do sistema, baseando-se em dinâmicas de securitização. Nas palavras de Alves (2009), a visão geral dos Complexos Regionais de Segurança é baseada sob a dinâmica de conjunções de dois níveis: a interação das potências globais no nível sistêmico e dos grupos de interdependência securitária próxima ao nível regional.

Nesse sentido, é importante destacar a assertiva de Buzan e Wæver (2003) de que a TCSR mescla aspectos racionalistas e construtivistas. Logo, a TCSR admite três tipos de potências: as superpotências, as grandes potências e as potências regionais. As superpotências projetam poder político e militar, atuando ativamente em processos de securitização e dessecuritização em todo (ou quase todo) mundo (EUA). As grandes potências também atuam no nível global, em mais de um complexo regional, mas não são desenvolvidas em todos os setores (China, Japão, Rússia e União Europeia). As potências regionais possuem grande poder relativo em suas regiões, mas pouco no nível global. Elas são excluídas nos cálculos de polaridade do sistema internacional (BUZAN; WÆVER, 2003).

Com base na Escola de Copenhague, Orozco (2011) classifica e exemplifica os tipos de complexos de segurança regional da seguinte forma:

Quadro 2 - Tipos de Complexos de Segurança Regional

Tipos	Características	Casos
Padrão	A polaridade está determinada pelos poderes regionais	Oriente Médio, Sudeste Asiático
Centrado		
Superpoder	De tipo unipolar centrado em uma superpotência	América do Norte
Poder médio	De tipo unipolar centrado em uma mediana potência	
Poder regional	De tipo unipolar centrado em uma potência regional	
Institucional	A região se converte em um ator por meio de suas instituições	União Europeia
Grande poder	De tipo bi ou multipolar com grandes potências regionais	Europa antes de 1945
Supercomplexo	Dinâmicas em todos os níveis com outros subsistemas	OPEP

Fonte: Adaptado de Orozco (2011, p. 287).

Nota-se que o supercomplexo aproxima países distantes, relacionando dinâmicas de securitização para além da região geográfica, como ocorre com a OPEP.

Quando traz este debate para América do Sul, Buzan (1991) afirma que a cultura local provavelmente facilita e legitima a interdependência da segurança em um grupo de Estados. Orozco (2011, p. 293) corrobora essa ideia porque países em desenvolvimento “têm uma propensão ao recurso da securitização”.

Não obstante, Buzan e Wæver (2003) enumeram fatos históricos, culturais, geopolíticos, fronteiriços, econômicos, de disputa de liderança que sugerem que a formação de um Complexo Regional Sul-Americano é algo duvidoso em longo prazo. Apesar de haver dinâmicas convergentes, como o caso do narcotráfico que envolve vários países da região, é mais fácil criar-se núcleos sub-regionais. Os autores citam o exemplo do Mercosul como núcleos mais evidente.

Em outra visão, verifica-se que a contemporânea busca da identidade sul-americana de defesa, a partir do advento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Defesa (CDS), insinua uma iniciativa regional que se aproxima da TCSR.

Não obstante, as teses dos construtivistas não estão livres de críticas. Para Freedman (apud DUQUE, 2009), a visão de segurança internacional está envolvida com as questões fundamentais de guerra e paz, relacionadas ao uso da violência organizada e à atividade militar. A diplomacia e a cooperação teriam a tarefa de trabalhar as questões de meio ambiente e economia, por exemplo.

Em face do exposto, ressalta-se o pensamento de Barbé (2007, p. 76), que considera que “cada vez mais se observa na literatura uma tendência em considerar o construtivismo complementar ao discurso racionalista”. Essas teorias não se prestam como “religião”, e sim servem para compreensão teórica de fenômenos reais nos temas de segurança das relações internacionais. Nesse sentido, corrobora-se a ideia de que “o pluralismo teórico é a única resposta possível às múltiplas realidades deste mundo” (HOLSTI apud SÁNCHEZ, 2011, p. 301).

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

ALVES, C. B. *A integração regional e a dessecuritização da Amazônia*. 2009. 84f. Monografia (Bacharelato em Relações Internacionais)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

- ARAÚJO, K. *A securitização do desenvolvimento da Amazônia e o TCA*. 2006. 153f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia)- Instituto Rio Branco. Brasília-DF, 2006.
- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2007.
- BEAUFRE, André. *Introdução à Estratégia*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.
- BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. 11 ed. Brasília, DF: UNB, 1998.
- BOLÍVIA. *Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Defensa, 2010.
- BONFIM, U. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: ECEME, 2005.
- BRITO, B. Hard, soft ou smartpower: discussão conceptual ou definição estratégica? Notas e Reflexões. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, n. 1, Outono 2010.
- BUZAN, Barry. *People, states and fear*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- BUZAN, Barry. *Rethinking security after the Cold War*. Cooperation and conflict, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.
- BUZAN, Barry; HANSEN, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: UNESP, 2012.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and power*. Melbourne: Cambridge, 2003.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDER, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CHABAT, J. *La integración de México al mundo de la posguerra fría*. In: BORJA, Arturo; GONZÁLEZ, Guadalupe; STEVENSON, Brian J. R. *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*. México: CIDE, 1996.
- CHARAUDEAU, P. *Les discours publicitaire, genre discursif*. *Revue Mscope*, CRDP de Versailles, n. 8, Sept. 1994.
- CLAUSEWITZ, Carl von. *Da guerra*. Tradução de Maria Teresa Ramos. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

CROCKATT, R. *The end of the cold war*. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. The globalization of world politics. Nova Iorque: Oxford, 1999.

DAVID, C. *A guerra e a paz*: abordagens contemporâneas de segurança e estratégia. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, c1993. (Colección Estudios Internacionales).

DUARTE, Paulo. *Soft China*: o caráter evolutivo da estratégia de charme chinesa. Contexto internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, jul./dez. 2012.

DUQUE, M. G. O papel síntese da Escola de Copenhague nos estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, set./dez. 2009.

ESPASA. *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*. Madrid: Calpe, 1925. Tomo XXVII, p. 39.

FEARON, J.; WENDT, A. Rationalism vs. constructivism: a skeptical view. In: CARLNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications, 2002.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

FUKUYAMA, F. *La construcción del estado*. Barcelona: Ediciones B, 2004.

HAFTENDORN, H. The security puzzle: theory-building and discipline-building in international security. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 1, p. 3-17, Mar. 1991.

IKENBERRY, J. La estructuración del orden en las relaciones internacionales. In: BORJA, A.; GONZALEZ, G.; STEVENSON, B. J. R. (Coord.). *Regionalismo y poder en América*. México: CIDE, 1996.

JAGGERS, K. War and the three faces of power. *Comparative Political Studies*, v. 25, n. 1, Apr. 1992.

JERVIS, R. *American foreign policy in a new era*. New York: Routledge, 2005.

KEOHANE, R. *Neorealism and its critics*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, R. Robert O. *Keohane*: depoimento [Theory and international institutions]. Mar. 2004. Entrevistador: Harry Kreisler. Regents of the University

of California, c2004. Entrevista concedida ao Institute of International Studies, parte da Série Conversations with history.

KEOHANE, R. *The globalization of informal violence, theories of world politics and the liberals*, 2002.

KEOHANE, R.; NYE JR., J. *Interdependencia, cooperación y globalismo*. México: CIDE, 2009.

KEOHANE, R.; NYE JR., J. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1989.

LAMY, S. Neorealism and neoliberalism. In: BAYLIS, J.; SMITH, S. *The globalization of world politics*. Nova Iorque: Oxford, 2001.

MANWARING, Max G. *The strategic logic of the contemporary security dilemma*. Carlisle: Strategic Studies Institute, Dec. 2011.

MATOS, S. R. R. *El proceso de securitización y las políticas de defensa de países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*. 2013. 191f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais e Integração)-Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2013.

MATTOS, Carlos de Meira. A geopolítica e as projeções de poder. In: _____. *Geopolítica*. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MEI, Eduardo. Estado, Guerra e violência: as “novas guerras” e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. In: MEI, Eduardo; SAINT-PIERRE, Hector L. (Orgs.). *Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações*. São Paulo: UNESP, 2013.

MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NYE JR, Joseph. *Soft power: the means to success in world politics*. Cambridge: Perseus Books Group, 2006.

NYE JR, Joseph; LYNN-JONES, S. International security studies. *International Security*, v. 12, n. 4, p. 5-27, Spring 1988.

OROZCO, G. Securitización en tiempos de globalización. In: GODOY, Horacio J.; ARANA, Roberto González; RESTREPO, Gabriel Orozco (Ed.). *Construyendo lo global: aporte al debate de relaciones internacionales*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2011.

PIPITONE, U. Los nuevos sujetos regionales. In: BORJA, Arturo; STEVENSON, Brian J. R. *Regionalismo y poder en América*. México: CIDE, 1996.

PIZARRO, E. *Uma democracia sitiada*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2006.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, jul./dez. 2005.

SÁNCHEZ, F. Seguridad en Oriente Medio: efectos del 11-S y teorías de RRII. In: GODOY, Horacio J.; ARANA, Roberto González; RESTREPO, Gabriel Orozco (Ed.). *Construyendo lo global: aporte al debate de relaciones internacionales*. Barranquilla: Universidad del Norte, 2011.

SCOTT, L. International History (1945-1990). In: BAYLIS, J.; SMITH, S. *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. Nova Iorque: Oxford, 1999.

SIQUEIRA, F. G. *O emprego da inteligência cultural nas operações de reconhecimento e avaliação da área em terras indígenas na Amazônia*, 2008. Monografia de Aperfeiçoamento em Operações Militares – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2008.

SORENSEN, G. IR theory after the Cold War. *Review of International Studies*, v. 24, Special Issue, p. 83-100, 1998.

TAPIA, L. *La condición multisocietal*. La Paz: Muella del Diablo, 2002.

VISACRO, A. *Guerra irregular*. São Paulo: Contexto, 2009a.

VISACRO, A. *Os desafios do Exército Brasileiro na Amazônia Legal*. Monografia de Especialização em Ciências Militares – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro. 2009b.

WAEVER O. *Securitization and desecuritization*. In: LIPSCHULTZ, R. On security. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995.

WALT, Stephen M. International relations: one world, many theories. *Foreign Policy*, n. 110, p. 29-46, 1998.

WALT, Stephen M. The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n.2, p. 211-239, Jun. 1991.

WALTZ, Kenneth N. Kenneth N. *Waltz: theory and international politics*. Jun. 2003. Entrevistador: Harry Kreisler. Regents of the University of California, 2003. Entrevista concedida ao Institute of International Studies, parte da Série Conversations with history.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Nova Iorque: Random House, 1979.

WENDT, A. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Recebido em: 23/05/2013

Aceito em: 19/12/2013

CENÁRIOS PROSPECTIVOS: UM VISLUMBRE DA GUERRA NAVAL DO FUTURO

Eduardo Italo Pesce* (**)

RESUMO

Num horizonte de 20 anos, os investimentos na renovação do Poder Naval devem enfatizar a área de CT&I. Deve ser assegurada a continuidade dos programas de P&D de longo prazo e dos programas de médio prazo para obtenção de meios, cuja construção no país deve contribuir para consolidar a BID. No futuro, o Poder Naval contará com componentes baseados em terra, no leito marinho ou no espaço, e o domínio da informação será determinante. O desenvolvimento de tecnologias navais inovadoras dependerá de recursos humanos qualificados, além de materiais e financeiros.

Palavras-chave: Cenários Prospectivos; Guerra Naval; tecnologias navais

PROSPECTIVE SCENARIOS: A GLIMPSE OF FUTURE NAVAL WAR

ABSTRACT

In the next 20 years, investment in the modernization of Sea Power must emphasize science, technology and innovation. Research and development, as well as procurement programs must not be interrupted. Local procurement must contribute to consolidate the defense industrial base. In the future, naval forces will include components based on land, on the sea-bottom and in space, and information dominance will be a determinant factor. The development of innovative naval technologies will depend on qualified human resources, as well as material and financial resources.

Keywords: Prospective scenarios; Future naval war; naval technologies

* Especialista em Relações Internacionais, professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CEPUERJ), Rio de Janeiro, RJ. E-mail: eipesce@yahoo.com.br

** Texto baseado em palestra proferida pelo autor no 1º Seminário 2013 do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (CEPE/EGN), sob o tema geral "Guerra Naval do futuro: desafios e perspectivas" – Rio de Janeiro, 07 jun. 2013.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivos: apresentar, a partir do quadro geopolítico atual, tendências que permitam antever os cenários da Guerra Naval do futuro e seu impacto no pensamento estratégico naval; e provocar reflexões sobre as tecnologias críticas que atendam aos requisitos operacionais dos sistemas e meios vislumbrados para a Guerra Naval do futuro. Os conceitos serão examinados de forma geral e abrangente, válida para a maioria das Marinhas, inclusive a do Brasil.

O texto baseia-se na palestra proferida pelo autor no Seminário “Guerra Naval do futuro: desafios e perspectivas”, realizado na Escola de Guerra Naval (EGN) no dia 7 de junho de 2013, e foi elaborado a partir das transparências preparadas para aquela palestra, tendo sido atualizado até julho de 2013. O autor utilizou fontes e bibliografia ostensivas, sendo as opiniões de caráter estritamente pessoal.

HORIZONTE TEMPORAL

Este trabalho visa a um horizonte de pelo 20 anos no futuro, abrangendo o período que se seguirá ao Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). Tal plano consolida os projetos estratégicos das Forças Armadas para o período 2012-31, segundo metas de curto (2012-15), médio (2016-23) e longo prazo (2024-31). Os investimentos totais de R\$ 557,73 bilhões incluem R\$ 143,72 bilhões destinados à articulação e R\$ 414,01 bilhões ao equipamento. Os projetos da Marinha representam R\$ 211,68 bilhões, sendo R\$ 37,92 bilhões para articulação e R\$ 173,76 bilhões para equipamento, sendo que alguns projetos excedem o período até 2031 ou já estavam em andamento¹.

À Recuperação da Capacidade Operativa do Poder Naval brasileiro, estão destinados R\$ 5,37 bilhões em 2009-25; ao Programa Nuclear da Marinha, R\$ 4,2 bilhões em 2009-31; à Construção do Núcleo do Poder Naval, R\$ 175,22 bilhões em 2009-2047; ao Sistema Gerencial da Amazônia Azul (SisGAAz), R\$ 12,02 bilhões em 2013-24; ao Complexo Naval da 2ª Esquadra/2ª Força de Fuzileiros da Esquadra (2ª FFE), R\$ 9,14 bilhões em 2013-31; à Segurança da Navegação, R\$ 0,63 bilhão em 2012-31; e ao Pessoal – Nosso Maior Patrimônio, R\$ 5,02 bilhões em 2010-31².

No Brasil, o Orçamento da União não é impositivo, o que dificulta o

¹ Cf. Eduardo Italo Pesce, “Projetos da Marinha do Brasil no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)”, *Revista Marítima Brasileira* 133 (01/03): 57-71 – Rio de Janeiro, jan./mar 2013. Cf. também Ministério da Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional (Brasília, 2012) – Anexo III, pp.246-253. Disponibilizado em <http://www.defesa.gov.br/>. Acesso em 25/07/2012.

² *Ibidem*.

acompanhamento da execução orçamentária ao longo do exercício. No texto sancionado da Lei Orçamentária Anual para 2013 (Lei nº 12.798 de 04/04/2013), a dotação orçamentária inicial do Ministério da Defesa para 2013 foi de R\$ 67.819,4 milhões, sendo a dotação inicial do Comando da Marinha de R\$ 17.927,4 milhões³. No dia 22 de maio, porém, o Governo anunciou um corte de R\$ 28 bilhões no Orçamento da União, no qual o Ministério da Defesa perdeu R\$ 3.677,8 milhões de seu orçamento para gastos discricionários⁴. Um novo corte, de R\$ 10 bilhões, foi anunciado em 22 de agosto⁵.

De acordo com a sistemática do Plano Diretor da Marinha (PDM), o planejamento orçamentário da Marinha do Brasil visa a coordenar os esforços de aplicação de recursos para renovação do Poder Naval, de acordo com perspectivas de curto (até cinco anos), médio (cinco a 20 anos) e longo prazo (20 anos ou mais). Para designar tais perspectivas, empregam-se as denominações “Marinha atual”, “Marinha do amanhã” e “Marinha do futuro”⁶. O escalonamento de prioridades de planejamento, dentro destes três horizontes temporais, não é exclusividade de nossa Marinha nem do Brasil. Na Marinha dos Estados Unidos, por exemplo, é empregada metodologia análoga.

A figura em anexo (à qual podemos denominar “Os três morrinhos”)⁷ procura mostrar, de forma ilustrativa, tal metodologia de planejamento, visando ao preparo do Poder Naval. As três curvas no gráfico mostram que os planejamentos de curto, médio e longo prazo devem ser superpostos e integrados, a fim de assegurar a continuidade do processo. No curto prazo (forças de hoje), a ênfase do planejamento será no aprestamento



³ Cf. Congresso Nacional, Lei nº 12.798 de 04/04/2013 – Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013 (Brasília, 04 abr. 2013) – Anexo IV, pp.418-419. Texto e anexos disponibilizados em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/lei-orcamentaria-anual-para-2013/lei>. Último acesso em 27/07/2013.

⁴ Cf. Cristiane Jungblut & Cristiane Bonfatti, “Governo anuncia cortes de R\$ 28 bilhões no Orçamento 2013”, *O Globo* (22/05/2013). Disponibilizado em <http://oglobo.globo.com/pais/>. Acesso em 20/06/2013.

⁵ Cf. “Cortes do Orçamento da União atingem R\$ 10 bilhões”, *Jornal do Commercio* (23/07/2013). Disponibilizado em <http://www.portosenavios.com.br/site/noticias-do-dia/geral/>. Acesso em 25/07/2013.

⁶ Cf. Eduardo Italo Pesce, “*De costas para o Brasil*”: A Marinha oceânica do Século XXI (Rio de Janeiro: Ed. autor, 2002), p.25.

⁷ Cf. gráfico elaborado pelo Prof. Dr. CMG (RM1) William de Souza Moreira, durante a preparação das palestras para o seminário “Guerra Naval do futuro: desafios e perspectivas”.

dos meios disponíveis ou em vias de serem incorporados. No médio prazo (forças do amanhã), será nos programas de obtenção e aquisição de meios. No longo prazo (forças do futuro), porém, terá que ser em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, atualmente em processo de entrega ou de obtenção, incorporam tecnologias existentes ou em estágio final de desenvolvimento. Somente o desenvolvimento de novas tecnologias e de suas respectivas aplicações poderá garantir a obtenção de certo grau de autonomia, em áreas de alta tecnologia ligadas à Defesa Nacional⁸. Isso incluirá a consolidação de uma Base Industrial de Defesa (BID) moderna e diversificada. No caso da Marinha do Brasil, para garantir a renovação do Poder Naval, em bases contínuas e permanentes, será necessário interromper o fenômeno do “Ciclo dos 40 anos”⁹, que vem se repetindo desde o Século XIX.

Desde a época da Independência, nossa Marinha vem passando por ciclos de expansão moderada e encolhimento, com duração aproximada de quatro décadas (35 a 40 anos). O Brasil dispunha de uma Força Naval razoável em 1830 (abdicação de dom Pedro I), assim como em 1870 (final da Guerra do Paraguai), em 1910 (Revolta da Chibata) e em 1945 (final da Segunda Guerra Mundial). Um novo ciclo culminaria por volta de 1980, quando foram incorporadas as últimas unidades previstas no Plano de Renovação e Ampliação de Meios Flutuantes (PRAMF). A este plano seguiu-se o Programa de Reparelhamento da Marinha (PRM), que conseguiu evitar uma redução drástica no número de unidades, apesar do impacto negativo das crises econômicas dos anos 80 e 90 do Século XX sobre os orçamentos das Forças Armadas.

O fenômeno observado tem dificultado a transmissão do conhecimento e da experiência, de uma geração para a seguinte, uma vez que a duração média de uma carreira naval é de aproximadamente 30 anos, raramente chegando aos 40. Talvez a única exceção ao “ciclo dos 40 anos” tenha sido o Programa Nuclear da Marinha (PNM). Concebido no final dos anos 70 do século passado e mantido à custa de muito sacrifício, mesmo com recursos escassos, este programa produziu resultados que levaram à criação do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (PROSUB), em decorrência da Estratégia Nacional de Defesa (END), editada no final de 2008¹⁰.

⁸ Cf. Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. também Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Buscando a autonomia tecnológica em Defesa”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 14/12/2012, p.2 (Opinião). Cf. ainda Eduardo Italo Pesce & Mário Roberto Vaz Carneiro, “Cooperação com indústrias estrangeiras”. *Segurança & Defesa* 28 (108): 4-16 - Rio de Janeiro, [out./dez.] 2012.

⁹ Expressão cunhada pelo V Alte (Ref^o-EN) Armando de Senna Bittencourt.

¹⁰ Cf. Ministério da Defesa, Estratégia Nacional de Defesa. Revisão da estratégia aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18/12/2008. Apresentada ao Senado Federal em 17/07/2012. Texto disponibilizado em <http://www.defesa.gov.br/>. Acesso em 25/07/2012.

Ainda em decorrência da END, foi elaborado o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), divulgado em meados de 2009¹¹. Este ambicioso plano, cujos detalhes foram discutidos em outros trabalhos deste autor, inclui a renovação e ampliação dos meios operativos, assim como o desenvolvimento ou a absorção de novas tecnologias¹². Embora alguns efeitos práticos já possam ser observados, os resultados mais significativos do PAEMB provavelmente só serão sentidos a partir de 2020.

Ao longo desta e da próxima década, o problema para a renovação do Poder Naval brasileiro será garantir a continuidade do fluxo dos recursos financeiros, humanos e materiais, necessários à concretização das metas estabelecidas pelo PAEMB, que vierem a ser efetivamente incorporadas ao PAED¹³. O acesso às novas tecnologias está sujeito a cerceamentos, restrições e barreiras que dificultam a obtenção de um grau razoável de autonomia por países emergentes. No Brasil, as indústrias de material de defesa têm ainda que enfrentar problemas causados pela falta de investimento e por frequentes adiamentos das encomendas das três forças singulares¹⁴. Os países ricos e poderosos procuram “chutar a escada” dos emergentes, dificultando seu desenvolvimento¹⁵.

DESTINAÇÃO PARA O COMBATE

Podemos afirmar que atualmente existem no mundo dois modelos conceituais de defesa. O primeiro, característico dos Estados Unidos e de seus principais aliados anglo-saxões, baseia-se na supremacia militar sobre quaisquer possíveis adversários. O segundo, que pode ser associado à França e a países sem ambições hegemônicas, baseia-se na dissuasão e visa a desencorajar agressões pelo aumento do patamar de risco, para um possível adversário, de qualquer ação militar. Em princípio, uma postura estratégica baseada na dissuasão é adequada a uma potência média com interesses de âmbito mundial, como é o caso do Brasil. Entretanto, a salvaguarda da soberania e a promoção dos interesses nacionais de um Estado soberano requerem flexibilidade e adaptabilidade.

¹¹ Ibidem. Cf. também Eduardo Italo Pesce, “Realismo orçamentário e renovação do Poder Naval”, *Revista Marítima Brasileira* 132 (07/09): 57-74 – Rio de Janeiro, jul./set. 2012. Cf. ainda Eduardo Italo Pesce, “Plano de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB) 2010-2030: Perspectivas”, *Revista Marítima Brasileira* 130 (04/06): 73-88 – Rio de Janeiro, abr./jun. 2010.

¹² Cf. Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. também Pesce, “Realismo Orçamentário”, Op. cit. Cf. ainda Ministério da Defesa, LBDN, Op. cit. – Anexo III, pp.246-253.

¹³ Cf. Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit.

¹⁴ Ibidem. Cf. também Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. ainda Pesce & Carneiro, Op. cit.

¹⁵ Cf. Ha-Joon Chang, *Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004, pp.16-17. Cf. também Friedrich List, *The National System of Political Economy*. London: Longman's, 1885, p.295-296.

Os interesses do Brasil no mar não estão limitados à área vital, constituída pela “Amazônia Azul”. A área primária de influência do Poder Naval brasileiro abrange todo o Atlântico Sul, entre a América do Sul e a África, bem como parte do Oceano Antártico. A área secundária, por sua vez, inclui o Mar do Caribe e parte do Pacífico Sul, nas proximidades do litoral sul-americano. Portanto, é essencial que o Brasil disponha de meios diversificados, para exercer a vigilância e a defesa da “Amazônia Azul”, além de manter a segurança das linhas marítimas de comunicação. Nosso país necessita de uma verdadeira Marinha oceânica, capaz de operar em toda a extensão do Atlântico Sul, assim como em outros oceanos¹⁶. Para justificar plenamente a manutenção de uma Marinha com capacidade oceânica, porém, é preciso que suas unidades efetivamente operem no exterior, em ações de emprego político do Poder Naval para promoção dos interesses nacionais em tempo de paz.

O Poder Naval tem dupla natureza, sendo simultaneamente o componente militar do Poder Marítimo e o componente marítimo do Poder Militar¹⁷. Contudo, a finalidade de uma Marinha é o combate, ainda que os meios operativos que a constituem tenham capacidade para atuar em situações nas quais o emprego da força não ocorre¹⁸. Sem prejuízo de sua capacitação para a Guerra Naval clássica, portanto, o Poder Naval brasileiro deve estar apto a atuar nos conflitos assimétricos do Século XXI, nos quais o “inimigo” pode não ser um Estado organizado. Nos períodos de paz, deve ainda garantir a presença do Brasil nas águas jurisdicionais que constituem a “Amazônia Azul”, assim como em outras áreas marítimas de interesse nacional, dissuadindo ameaças e atuando na segurança marítima ou em apoio à política externa¹⁹. Entretanto, a sua verdadeira “razão de ser” deverá ser sempre o emprego da força em combate, pois isso é o que distingue uma Marinha de Guerra de uma Guarda Costeira²⁰.

FUTURO IMEDIATO

As tendências da Guerra Naval no futuro imediato são determinadas pelo quadro geopolítico atual, que é caracterizado pela incerteza e pela assimetria do poder. Desde o fim da “Guerra Fria”, a conjuntura estratégica mundial caracteriza-se pela ausência de um antagonismo global dominante e pelo predomínio dos conflitos regionais, locais ou irregulares, envolvendo

¹⁶ Cf. Eduardo Italo Pesce, “A Marinha do Brasil no contexto estratégico do Hemisfério Sul”, *Revista Marítima Brasileira* 132 (10/12): 115-132 – Rio de Janeiro, out./dez. 2012. Cf. também Pesce, “PEAMB 2010-2030: Perspectivas”, Op. cit.

¹⁷ Cf. Pesce, “De costas para o Brasil”, Op. cit., p.43.

¹⁸ *Ibidem*, p.33.

¹⁹ Cf. Eduardo Italo Pesce, “Reflexos da criação da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra na estrutura do setor operativo da Marinha do Brasil”, *Revista Marítima Brasileira* 133 (04/06): 33-47 – Rio de Janeiro, abr./jun. 2013.

²⁰ Cf. Pesce, “De costas para o Brasil”, Op. cit., pp.28 e 33.

atores estatais e não estatais. A inexistência de antagonismos navais dominantes vem deslocando a ênfase no emprego do Poder Naval da guerra no mar para a “guerra litorânea”, em operações de tipo expedicionário.

O apoio a operações de paz ou a intervenções “humanitárias” em países conflagrados, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), passou a fazer parte do dia a dia das Marinhas de inúmeros países, ao lado do combate ao terrorismo no mar, à pirataria e a ilícitos transnacionais como tráfico de drogas, armas ou pessoas. O emprego de elementos do Poder Naval pode incluir também a fiscalização da pesca e a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, nas águas jurisdicionais de cada país, embora estas sejam atribuições típicas de uma Guarda Costeira.

O predomínio das “novas ameaças” e dos conflitos assimétricos, no futuro imediato, não elimina a possibilidade de conflitos interestatais, motivados por interesses nacionais em disputa, ainda que tais interesses estejam dissimulados. A escassez cada vez maior de recursos naturais vitais poderá motivar conflitos limitados pela posse de tais recursos, em terra ou em áreas marítimas. No mar, poderão ocorrer ações de emprego de força, em decorrência de controvérsias entre Estados, a respeito de limites de jurisdição sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a Plataforma Continental, a fim de obter acesso ao petróleo e aos demais recursos naturais aí existentes²¹.

As possibilidades e tendências citadas poderão afetar o Brasil e terão que ser consideradas pelo planejamento estratégico de nossa Marinha. As tecnologias, os meios e os sistemas para a Guerra Naval, com aplicação no futuro imediato, já se encontram ou deverão estar em breve disponíveis. Os meios operativos, atualmente em fase de obtenção para Marinha do Brasil, farão uso de tais tecnologias. Tais meios provavelmente terão índice de nacionalização modesto, incorporando poucas inovações. Mesmo assim, a perspectiva de encomendas regulares, durante um período de tempo relativamente longo, deverá facilitar a obtenção de uma economia de escala e contribuir para a capacitação dos diversos segmentos industriais de interesse do Poder Naval.

A continuidade dos investimentos em programas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de novas tecnologias com aplicação militar permitirá ao Brasil obter a desejada autonomia tecnológica, em setores estratégicos ligados à Defesa Nacional. Tais tecnologias podem ser consideradas críticas, pois delas depende o desenvolvimento de diversas outras. Algumas tecnologias são de duplo emprego (militar e civil), enquanto que outras podem servir de base ao desenvolvimento de aplicações civis, por meio do “arrasto tecnológico”. As indústrias de material de defesa são essenciais à renovação ou manutenção de uma capacidade industrial moderna e diversificada²².

²¹ Cf. Pesce, “A MB no contexto estratégico do Hemisfério Sul”, Op. cit.

²² Cf. Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. também Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. ainda Pesce & Carneiro, Op. cit.

A Defesa Nacional de um país depende fundamentalmente de suas Forças Armadas e de sua Base Industrial de Defesa (BID). No Brasil, esta base é atualmente constituída pelos seguintes segmentos: armas leves, munições e explosivos; armas não letais; armas e munições pesadas; sistemas eletrônicos e de comando e controle; plataformas militares navais, terrestres e aeroespaciais; e propulsão nuclear²³. Todos esses segmentos estão envolvidos no desenvolvimento e na produção dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sendo de interesse para a Marinha do Brasil²⁴.

GUERRA NAVAL DO FUTURO

Num futuro de 20 anos ou mais, as tendências para a evolução da Guerra Naval ainda não são claras, e as mudanças que certamente ocorrerão deverão se refletir também no Brasil. Até 2031, os projetos estratégicos de articulação e equipamento de nossa Marinha são basicamente aqueles que constam do PAEMB e do PAED, embora os valores gerais estimados, os cronogramas e os quantitativos de meios previstos possam ainda sofrer algumas alterações²⁵. É razoável supor que tais programas tenham continuidade a partir de 2032, quando deverão estar disponíveis novas tecnologias aplicadas à Guerra Naval, que afetarão as características e o emprego dos meios operativos.

O controle da informação, estando aí incluída a capacidade de Comando, Controle, Comunicações, Computadores e Inteligência (C4I), se tornará cada vez mais importante para a Guerra Naval. Talvez se possa até falar numa “dissuasão pela informação”, do mesmo modo que, durante o período da “Guerra Fria”, se falava em dissuasão nuclear. A capacidade de obter informação sobre possíveis adversários, empregando diferentes meios, assim como a capacidade de negar-lhes acesso à informação, poderá levar tais adversários a desistir de ações militares, optando por meios pacíficos para a solução de controvérsias²⁶. A capacidade de obtenção e negação de informação, à disposição da superpotência hegemônica, vem sendo amplamente ilustrada pela imprensa internacional²⁷.

²³ Cf. Ministério da Defesa, LBDN, Op. cit. – Capítulo 5, pp.210-217.

²⁴ Ibidem. Cf. também Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. ainda Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. também Pesce & Carneiro, Op. cit.

²⁵ Cf. também Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. também Pesce, “PEAMB 2010-2030: Perspectivas”, Op. cit. Cf. ainda Ministério da Defesa, LBDN, Op. cit. – Anexo III, pp.246-253.

²⁶ Cf. Zhong-Chang Shen [Shen Zhongchang] et alii, “The Military Revolution in Naval Warfare”, *China Military Science* 1 (1996). Disponibilizado em <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/chinview/chinapt4.html#3>. Acesso em 05/05/2013.

²⁷ Cf. George Friedman, “Keeping the NSA in Perspective”, *Geopolitical Weekly* (16th July 2013). Disponibilizado em <http://www.stratfor.com/weekly/>. Acesso em 16/07/2013. Cf. também Paulo Henrique de Noronha, “EUA têm domínio total da informação”, *Brasil Econômico* (17/07/2013). Disponibilizado em <http://www.defesanet.com.br/>. Acesso em 27/07/2013.

Com inúmeras aplicações militares, a Tecnologia da Informação (TI) aumenta de modo exponencial a capacidade atuação de uma força que disponha de superioridade neste setor. O comando e o controle das forças tendem a se tornar mais complexos²⁸. Todos os componentes de uma força naval que opere dentro do conceito de “Guerra Centrada em Redes” (*Network-Centric Warfare*) estão interconectados, sendo capazes de se comunicar entre si em tempo real ou quase real, para trocar dados ou informações²⁹. Esta “rede” tanto pode incluir os navios de uma força-tarefa como uma Marinha inteira, ou até o conjunto completo das Forças Armadas de um país ou de uma coalizão.

As redes e os sistemas se tornarão alvos compensadores, pois bastará desabilitá-los, por meio de ataques cinéticos (*hard kill*) ou eletrônicos e cibernéticos (*soft kill*), para incapacitar uma força. O emprego de redes distribuídas e descentralizadas possibilitará otimizar a estrutura das forças³⁰. No caso das forças navais, a ênfase tradicionalmente atribuída às plataformas tenderá a diminuir. Os submarinos, os navios de superfície e as aeronaves, assim como os meios de fuzileiros navais, constituirão “nós” de uma rede de dados integrada. Mesmo degradada (com a malha alargada) pela perda de um ou mais nós, essa rede deverá ser capaz de continuar operando.

Outra tendência é que a segurança da logística se torne mais complexa e difícil³¹. Isto incluirá a proteção física da cadeia logística, constituída por depósitos de suprimentos; infraestrutura de transporte e distribuição; centros de manutenção e reparos; e fábricas de material. Entretanto, deverá incluir também a proteção da propriedade intelectual e do conhecimento. A pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, assim como o projeto e a construção dos meios e sistemas de armas que empregarão tais tecnologias, demandarão recursos humanos qualificados, que também devem ser preservados³².

INFORMAÇÃO NA GUERRA NAVAL DO FUTURO

No futuro, talvez tenhamos de falar em “controle da informação” do mesmo modo como falamos em controle de área marítima ou em superioridade aérea. Uma força naval que opere em rede poderá concentrar

²⁸ Cf. Shen et alii, Op.cit.

²⁹ Cf. Cândido Marques Dias, “Network-Centric Warfare - NWC”, *Passadico* 2006 (Ed. Inglês), pp.44-47. Disponibilizado em <http://www.mar.mil.br/caaml/passadico/2006/ingles/15Network.pdf>. Acesso em 25/07/2013.

³⁰ Cf. Zhong-Chang Shen [Shen Zhongchang] et alii, “21st Century Naval Warfare”, *China Military Science* 1 (1996). Disponibilizado em <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/chinview/chinapt4.html#3>. Acesso em 05/05/2013.

³¹ Ibidem. Cf. também Shen et alii, “Military Revolution”, Op. cit.

³² Cf. Pesce, “Realismo orçamentário”, Op. cit.

poder de fogo sem concentrar meios³³. Seus navios e submarinos poderão estar em pontos distantes de um oceano, ou mesmo em oceanos diferentes. Suas aeronaves sobrevoarão mares e continentes distantes, e seus satélites monitorarão o movimento das forças a partir do espaço. O disparo e a direção de tiro de mísseis e outros armamentos de longo alcance poderão ser controlados de forma cooperativa, por diversos tipos de plataformas.

Ataques remotos (inclusive empregando meios não tripulados) à distância se tornarão regra. Com a digitalização das forças, a rede de informações do inimigo se tornará alvo. A ênfase nas ações conjuntas e na integração resultará numa reestruturação das forças navais³⁴. Alguns componentes (como centros de comando e comunicações) que hoje se localizam em terra poderão funcionar a bordo de navios. Já mísseis balísticos ou de cruzeiro de longo alcance, baseados em terra, poderão ser empregados para atacar alvos distantes no mar. O emprego de plataformas de sensoriamento remoto, baseadas no espaço ou no leito marinho, se tornará indispensável.

No futuro, elementos da Força Aérea e do Exército terão maior participação nas operações em áreas marítimas³⁵. Em decorrência disso, deverão ser aperfeiçoados os mecanismos de integração das forças num Teatro de Operações (TO) marítimo, procurando manter estruturas leves e ágeis, compatíveis com o conceito de “Guerra Centrada em Redes”. Para vencer os combates na Guerra Naval do futuro e triunfar na “guerra de informação”, haverá necessidade de pessoal militar e civil altamente qualificado e motivado. Para um país como o Brasil, a formação e o aperfeiçoamento desse pessoal representarão enormes desafios³⁶.

MEIOS E SISTEMAS DE ARMAS

Estão incluídas entre as tecnologias inovadoras, de interesse do Poder Naval: propulsão nuclear de navios e submarinos; sistemas de propulsão por supercavitação; microeletrônica; “furtividade” (stealth); sensoriamento infravermelho; guiagem precisa de mísseis e torpedos; satélites de vigilância e comunicação; supercondutores; novos materiais; e laser de alta energia³⁷. Em nosso país, o êxito no desenvolvimento das tecnologias, dos meios e dos sistemas para a Guerra Naval do futuro dependerá do acerto das decisões de curto e médio prazo que vierem a ser tomadas, para viabilizar a continuidade dos investimentos na renovação e ampliação do Poder Naval. Mesmo com restrições orçamentárias, os programas estratégicos de obtenção de meios e

³³ Cf. Shen et alii, “Military Revolution”, Op. cit.

³⁴ Ibidem. Cf. também Pesce, “Reflexos da criação da 2ª Esquadra”, Op. cit.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Cf. Pesce, “Realismo orçamentário”, Op. cit.

³⁷ Cf. Shen et alii, “21st Century Naval Warfare”, Op. cit.

de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) devem prosseguir, e as “compras de oportunidade” de meios de segunda-mão no exterior devem ser evitadas.

No futuro imediato, é desejável que os meios flutuantes de nossa Marinha sejam caracterizados pela versatilidade, simplicidade e robustez, assim como por um “custo de vida útil” compatível com a realidade orçamentária. Isto é igualmente válido com relação aos meios aéreos e de fuzileiros navais³⁸. Talvez uma maneira de conciliar quantidade e qualidade fosse adotar um “high-low mix”, constituído por um número limitado de meios sofisticados, capazes de desempenhar missões mais exigentes, apoiados por um número maior de meios mais simples, para missões menos exigentes.

No futuro, o papel dos submarinos, especialmente os dotados de propulsão nuclear, será ampliado. Armadas com mísseis e torpedos capazes de realizar ataques precisos contra alvos no mar ou em terra, tais unidades serão complementadas por veículos submarinos não tripulados (Unmanned Underwater Vehicles) para emprego em diversas missões. Operados a partir de navios de contramedidas, tais veículos já vêm sendo usados há algum tempo na remoção de minas³⁹. Os navios de casco convencional serão complementados por diferentes meios de superfície não convencionais. Isto incluirá navios multicasco, hidrofólios e embarcações de colchão de ar, além de veículos de superfície não tripulados (Unmanned Surface Vehicles).

Além de aviões e helicópteros, os meios aeronavais disponíveis no futuro provavelmente incluirão veículos aéreos não tripulados (Unmanned Air Vehicles), assim como dirigíveis e outras aeronaves não convencionais. Conhecidos em português pela sigla VANT, veículos aéreos não tripulados de asa fixa ou rotativa, baseados em terra ou a bordo de navios, são atualmente empregados na vigilância marítima e em várias outras missões de apoio a forças navais. No futuro, sistemas aéreos de combate não tripulados (Unmanned Combat Air Systems) poderão até mesmo integrar os grupos aéreos embarcados nos navios-aeródromo (NAe) das principais Marinhas⁴⁰.

Entre os meios empregados pelos fuzileiros navais já estão incluídos vários tipos de veículos terrestres não tripulados (Unmanned Land Vehicles), que são empregados em diversas missões, inclusive na localização e remoção de artefatos explosivos. O uso de meios não tripulados pelas Forças Armadas, em especial para desempenhar missões demasiadamente perigosas, longas ou cansativas, é uma tendência que tende a se ampliar.

³⁸ Cf. Pesce, “A MB no contexto estratégico do Hemisfério Sul”, Op.cit.

³⁹ Cf. John A. Craig, “Don’t Give Up the Ship(s)!” *USNI Proceedings* 139 (7/1,325): 66-71 - Annapolis, July 2013.

⁴⁰ Cf. “Unmanned X-47B launches from the USS George H. W. Bush”, *United Press International* (13th-14th May 2013). Cobertura fotográfica disponibilizada em http://www.upi.com/News_Photos/Features/. Acesso em 26/07/2013. Cf. também Norman Friedman, “Man vs. Machine”, *USNI Proceedings* 139 (7/1,325): 88-89 - Annapolis, July 2013 (World Naval Developments).

Os futuros armamentos e sistemas de armas incorporarão tecnologias de ponta, cujo desenvolvimento requer grande esforço e recursos consideráveis. Não devemos esquecer que o acesso a tais tecnologias, por países que não as possuem, costuma ser negado pelos países detentores desse conhecimento, lançando mão de diversos mecanismos⁴¹.

CONCLUSÃO

As tendências e os cenários para a Guerra Naval do futuro, assim como as tecnologias críticas de interesse naval, são assunto da maior relevância para o Brasil. Nosso país já é a principal potência marítima do Hemisfério Sul, e tal posição tende a se consolidar⁴². Acreditamos que, num horizonte temporal de 20 anos ou mais, os investimentos na renovação e ampliação do Poder Naval brasileiro devem enfatizar a área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). O êxito dessa iniciativa dependerá do acerto das decisões que vierem a ser tomadas nos próximos anos, para garantir a continuidade dos programas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de longo prazo, assim como dos programas de médio prazo para a obtenção de meios. No futuro imediato, tais meios incorporarão tecnologias disponíveis ou em fase final de desenvolvimento, mas sua construção no país deverá contribuir para consolidar nossa Base Industrial de Defesa (BID).

A despeito do predomínio das “novas ameaças” e dos conflitos assimétricos, na atual conjuntura estratégica mundial, a possibilidade de confrontações armadas entre Estados soberanos não desapareceu. No futuro, a escassez cada vez maior de recursos naturais poderá resultar em conflitos interestatais, em terra ou no mar, pelo controle de tais recursos. No Século XXI, o Poder Marítimo continuará a desempenhar papel fundamental, uma vez que a economia mundial circula basicamente pelo mar⁴³. Ao Poder Naval, cuja “razão de ser” continuará a ser o emprego da força em combate, caberá garantir a segurança dos demais componentes do Poder Marítimo, atuando isoladamente ou em cooperação⁴⁴.

No futuro, além dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais tradicionais, o Poder Naval contará com diversos outros componentes baseados em terra, no leito marinho ou no espaço, e o domínio da informação será cada vez mais determinante⁴⁵. Os meios e sistemas aplicados à Guerra

⁴¹ Cf. Pesce, “Projetos da MB no PAED”, Op. cit. Cf. também Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. ainda Pesce & Carneiro, Op. cit.

⁴² Cf. Pesce, “A MB no contexto estratégico do Hemisfério Sul”, Op. cit.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Cf. Pesce, “De costas para o Brasil”, Op. cit., pp.28, 33 e 43. Cf. também Pesce, “A MB no contexto estratégico do Hemisfério Sul”, Op. cit.

⁴⁵ Cf. Shen et alii, “Military Revolution”, Op. cit. Cf. também Shen et alii, “21st-Century Naval Warfare”, Op. cit.

Naval do futuro incorporarão tecnologias inovadoras, cujo desenvolvimento dependerá de recursos humanos qualificados, assim como materiais e financeiros. Para que países como o Brasil sejam capazes de atuar com independência no cenário internacional, será essencial que estes obtenham um grau razoável de autonomia estratégica, em setores de alta tecnologia ligados à Defesa Nacional. Em tal contexto, as tecnologias críticas de interesse naval ocupam lugar de destaque.

Nos dois séculos anteriores, a renovação do Poder Naval brasileiro foi um processo descontínuo, caracterizado pelo “ciclo dos 40 anos”, com períodos alternados de expansão moderada e encolhimento. Para construir um Poder Naval capaz de atuar em áreas marítimas distantes, na defesa da soberania e dos interesses nacionais no decorrer do Século XXI, o Brasil terá que superar barreiras e restrições internas, assim como externas. No campo externo, é dificultado ao máximo o acesso de países ditos periféricos a novas tecnologias. Já no campo interno, o principal “gargalo tecnológico” talvez esteja associado à questão dos recursos humanos. No Brasil, faltam cientistas, engenheiros, técnicos e outros profissionais qualificados. Não apenas no nível superior, mas em todos os níveis, a melhoria da qualidade da educação em nosso país é mais que urgente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília*, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/lei-orcamentaria-anual-para-2013/lei>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Revisão da estratégia aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Apresentada ao Senado Federal em 17 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CORTES do Orçamento da União atingem R\$ 10 bilhões. *Jornal do Commercio*, Porto Alegre, 23 jul. 2013. Seção Contas Públicas. Disponibilizado em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=130055>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CRAIG, John A. Don't Give Up the Ship(s)!. *Proceedings Magazine*, Annapolis, v. 139, n. 7, p. 66-71, July 2013.

DIAS, Cândido Marques. Network-Centric Warfare - NWC. *Passadiço*, p. 44-47, 2006. (Ed. Inglês). Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/caaml/passadico/2006/ingles/15Network.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

FRIEDMAN, George. Keeping the NSA in Perspective. *Geopolitical Weekly*, July 2013. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/weekly/keeping-nsa-perspective>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

FRIEDMAN, Norman. Man vs. Machine. *Proceedings Magazine*, Annapolis, v. 139, n. 7, p. 88-89, July 2013. (World Naval Developments).

JUNGBLUT, Cristiane; BONFATTI, Cristiane. Governo anuncia cortes de R\$ 28 bilhões no Orçamento 2013. *O Globo*, 22 maio 2013. Seção País. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/governo-anuncia-corte-de-28-bilhoes-no-orcamento-2013-8463671>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LIST, Friedrich. *The National System of Political Economy*. London: Longman's, 1885.

Meira, Sílvio. Sílvio Meira: entrevista EUA têm domínio total da informação. 26 jul. 2013. Entrevistador: Paulo Henrique de Noronha. *Brasil Econômico*, 27 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/cyberwar/noticia/11621/EUA-tem-dominio-total-da-informacao/>>. Acesso em: 27 jul. 2013.

PESCE, Eduardo Italo. A Marinha do Brasil no contexto estratégico do Hemisfério Sul. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 132, n. 10/12, p. 115-132, out./dez. 2012a.

PESCE, Eduardo Italo. *De costas para o Brasil: a Marinha oceânica do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. autor, 2002.

PESCE, Eduardo Italo. Plano de Equipamento e Articulação da Marinha do Brasil (PEAMB) 2010-2030: Perspectivas". *Revista Marítima Brasileira* 130 (04/06): 73-88. Rio de Janeiro, abr./jun. 2010.

PESCE, Eduardo Italo. Projetos da Marinha do Brasil no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 133, n. 01/03, p. 57-71, jan./mar. 2013b.

PESCE, Eduardo Italo. Realismo orçamentário e renovação do Poder Naval. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 132, n. 07/09, p. 57-74, jul./set. 2012b.

PESCE, Eduardo Italo. Reflexos da criação da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra na estrutura do setor operativo da Marinha do Brasil. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 133, n. 04/06, p. 33-47. Rio de Janeiro, abr./jun. 2013a.

PESCE, Eduardo Italo; CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. Cooperação com indústrias estrangeiras. *Segurança & Defesa*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 108, p. 4-16, out./dez., 2012.

PESCE, Eduardo Italo; DA SILVA, Iberê Mariano. Buscando a autonomia tecnológica em Defesa. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, p.2, 14 dez. 2012. Seção Opinião.

SHEN, ZhongChang; HAIYIN, Zhang; XINSHENG, Zhou. 21ST-Century Naval Warfare. *China Military, Science 1*, 1996a. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/chinview/chinapt4.html#3>>. Acesso em: 05 maio 2013.

SHEN, ZhongChang; HAIYIN, Zhang; XINSHENG, Zhou. The Military Revolution in Naval Warfare. *China Military, Science 1*, 1996b. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/chinview/chinapt4.html#3>>. Acesso em: 05 maio 2013.

UNMANNED X-47B launches from the USS George H. W. Bush. *United Press International*, [14h May 2013]. Cobertura fotográfica. Disponível em: <http://www.upi.com/News_Photos/Features/Unmanned-X-47B-launches-from-the-USS-George-H-W-Bush/fp/7685/>. Acesso em: 26 jul. 2013.

Recebido em: 09/10/2013

Aceito em: 19/12/2013

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA DO SUL: RUPTURAS E CONTINUIDADES ENTRE OS GOVERNOS GEORGE W. BUSH E BARACK OBAMA

Marcos Valle Machado da Silva*¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a política externa dos EUA e seus reflexos para a América do Sul, à luz do documento estratégico normativo de maior relevância no governo estadunidense, qual seja: a *National Security Strategy* (NSS). Metodologicamente, foi efetuada a análise comparativa entre o conteúdo da NSS 2006 e da NSS 2010, a fim de evidenciar as continuidades e / ou rupturas nas diretrizes estratégicas da política externa dos EUA para os Estados sul-americanos, emanadas do último mandato do presidente George W. Bush, bem como do atual governo do presidente Barack Obama.

Palavras-chave: América do Sul; National Security Strategy 2006 e 2010; Política Externa dos EUA.

U.S. FOREIGN POLICY FOR SOUTH AMERICA: RUPTURES AND CONTINUITIES BETWEEN THE GOVERNMENTS GEORGE W. BUSH AND BARACK OBAMA

ABSTRACT

This paper aims to analyze U.S. foreign policy and its consequences for South America, in the light of the normative strategic document

* Escola de Guerra Naval (EGN), Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: mbvalle2002@yahoo.com.br

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

of greater relevance in the U.S. government, namely: the National Security Strategy (NSS). Methodologically, a comparative analysis was performed on the content of NSS 2006 and NSS 2010, in order to highlight the continuities and / or breaks in the strategic guidelines of U.S. foreign policy for the South American States, issued by the last term of President George W. Bush and the current administration of President Barack Obama.

Keywords: National Security Strategy 2006 and 2010; South America; U.S. Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Muito se fala acerca da aparente falta de interesse estratégico pela América do Sul por parte dos Estados Unidos da América (EUA), bem como, ao contrário, também muito se comenta sobre os interesses estratégicos que a região desperta na superpotência norte-americana em função, por exemplo, das jazidas de petróleo já conhecidas, notadamente na Venezuela e, principalmente, daquelas recém-descobertas na camada de pré-sal da Zona Econômica Exclusiva brasileira. Essas percepções paradoxais, usualmente, são dissociadas da análise das diretrizes estratégicas oficiais do governo dos EUA.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar a política externa dos EUA e seus reflexos para a América do Sul, à luz do documento estratégico normativo de maior relevância no governo estadunidense, qual seja, a *National Security Strategy* (NSS). Assim sendo, utilizamos a NSS 2010, bem como a NSS 2006, a fim de identificarmos os pontos de continuidade e/ou ruptura nas diretrizes estratégicas contidas nos dois documentos em pauta, relativas aos Estados sul-americanos e, particularmente, ao Brasil.

Para a consecução do objetivo proposto, o artigo está estruturado em três seções. Na primeira delas são abordados, de forma sintetizada, a origem, o alcance, o propósito e a periodicidade da NSS. Nas duas seções subsequentes são analisadas a NSS 2006 e 2010, visando identificar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos e especificamente aquelas relacionadas ao Brasil. O artigo é finalizado com as Considerações Finais onde são apresentadas algumas conclusões decorrentes da comparação entre os dados obtidos nos dois documentos em pauta.

Metodologicamente foi empregada a análise de conteúdo², com técnicas do tipo temático e frequencial, visando extrair as referências aos Estados sul-

² Análise de Conteúdo consiste em: “uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações.” (BERELSON apud BARDIN, 2011, p. 42).

americanos e as correspondentes orientações para política externa dos EUA, relativas à América do Sul. Foram enunciadas e utilizadas três categorias temáticas: Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina. Essas categorias foram adotadas como unidades de registro, isto é, a base para a contagem da frequência em que aparecem nos dois documentos analisados. Em seguida efetuou-se a análise comparativa entre os dados compilados dos dois documentos, de modo a evidenciar as continuidades e/ou rupturas nas diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, emanadas da última e polêmica administração republicana, bem como do atual governo do presidente Barack Obama.

O QUE É A NATIONAL SECURITY STRATEGY?

Como base para o objetivo proposto, faz-se necessário o entendimento do que é a NSS, isto é, o que o documento representa, como surgiu, qual a sua periodicidade e, principalmente, a que se destina. Nesse sentido, cabe destacar que a Estratégia de Segurança Nacional é emitida pelo presidente e alcança o governo dos EUA como um todo. A legislação estadunidense acerca desse documento remonta à Lei de Segurança Nacional de 1947 (*The National Security Act of 1947*), a qual na sua Seção 108³, determina que o presidente deve enviar anualmente ao Congresso, um “relatório da Estratégia de Segurança Nacional”. Esse documento deve ser apresentado em uma versão com grau de sigilo e outra ostensiva⁴. Na mesma seção são especificados os assuntos que devem constar na NSS:

- (1) Os interesses, metas e objetivos de alcance mundial que são vitais para a segurança nacional dos Estados Unidos.
- (2) A capacidade de defesa nacional, a política externa e os compromissos mundiais dos Estados Unidos, necessários para deter uma agressão e para implementar a estratégia de segurança nacional do país.
- (3) Os usos propostos, a curto e a longo prazo, dos elementos políticos, econômicos, militares, e outros do poder nacional dos Estados Unidos, para proteger ou promover os interesses e alcançar as metas e objetivos contidos no parágrafo (1).
- (4) A adequação das capacidades dos Estados Unidos para levar a cabo a estratégia de segurança nacional,

³ USA. U. S. Senate. *The National Security Act of 1947*. Disponível em: <<http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

⁴ “Each national security strategy report shall be transmitted in both a classified and unclassified form” (Ibid.).

incluindo uma avaliação do equilíbrio entre as capacidades de todos os elementos do poder nacional dos Estados Unidos para apoiar a implementação da Estratégia de Segurança Nacional.

(5) outras informações avaliadas como necessárias para ajudar a informar o Congresso sobre questões relativas à estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos⁵ (Tradução nossa).

A legislação referente à Reestruturação do Departamento de Defesa, conhecida como *Goldwater-Nichols Act (Department Of Defense Reorganization Act of 1986)*, de 1986, manteve o texto do *The National Security Act of 1947*, naquilo que tange à Seção *Annual National Security Strategy Report*, mudando apenas a sua numeração que passou a ser a de número 603⁶. Desde então, na prática, o executivo tem apresentado a versão ostensiva destes documentos (NSS), isto é, sem grau de sigilo, com bastante regularidade, embora nem sempre cumprindo a periodicidade anual. Assim, a Administração Reagan apresentou duas (1987, 1988), George H. W. Bush apresentou três (1990, 1991 e 1993); a Administração Clinton produziu sete (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000); e a administração George W. Bush elaborou duas (2002 e 2006) (DALE, 2008, p. 3-4).

Dentro desse marco legal, a NSS pode contribuir para vários propósitos do governo estadunidense, pois:

- Ao priorizar os objetivos, a NSS pode indicar quais as “formas e meios” devem ser utilizados para alcançá-los, servindo como um guia para o planejamento, organização e execução das tarefas pertinentes aos Departamentos e Agências subordinados ao poder executivo;

⁵ (1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States.

(2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States.

(3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of the national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1).

(4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the national security strategy of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of the national power of the United States to support the implementation of the national security strategy.

(5) Such other information as may be necessary to help inform Congress on matters relating to the national security strategy of the United States” (Ibid.).

⁶ NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY LIBRARY. Digital Collections. Goldwater-Nichols Act. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/goldwater&CISOPTR=956&CISOSHOW=869>>. Acesso em: 18 out. 2013.

- Ao apresentar de forma clara os objetivos que se pretende atingir, bem como o modo pelo qual isso será feito, a NSS pode ser um instrumento do executivo para justificar os recursos solicitados ao Congresso; e
- Ao expor a visão estratégica do governo dos EUA, a NSS contribui para informar tanto o público interno, quanto o externo sobre a abordagem e a intenção do governo EUA, acerca de diversos temas de segurança, defesa, política externa (DALE, 2008, p. 2).

Feitas essas considerações basilares acerca do que representa a NSS, passaremos à análise do conteúdo da NSS 2006, a fim de identificar diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos e particularmente aquelas relacionadas ao Brasil.

A NSS 2006

A NSS 2006 reflete o ápice da chamada Doutrina Bush, isto é, unilateralismo, ênfase no uso da força para garantir a segurança dos Estados Unidos, apoio a mudanças de regimes autoritários para democráticos, mesmo pela força e, principalmente, a exacerbação da Guerra contra o Terrorismo. A Introdução da NSS 2006, iniciada com uma explanação geral do presidente George W. Bush, não deixa dúvidas quanto ao contexto supracitado. Ela se inicia com o seguinte parágrafo:

A América está em guerra. Esta é uma estratégia de segurança nacional em tempo de guerra exigida pelo grave desafio que enfrentamos - a ascensão do terrorismo movido por uma ideologia agressiva de ódio e de morte, plenamente revelada ao povo americano em 11 de setembro de 2001⁷ (USA, 2006) (Tradução nossa).

No que tange à sua estrutura, a NSS 2006 apresenta nove grandes ações estratégicas (USA, 2006, p.1):

- Patrocinar aspirações à dignidade humana;
- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos;
- Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais;
- Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com Armas de Destruição em Massa (ADM);
- Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio;

⁷ America is at war. This is a wartime national security strategy required by the grave challenge we face - the rise of terrorism fueled by an aggressive ideology of hatred and murder, fully revealed to the American people on September 11, 2001 (USA, 2006).

- Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia;
- Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global;
- Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21; e
- Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização.

Para a análise deste documento, em consonância com o objetivo deste artigo e com a metodologia descrita na Introdução, foram enunciadas três categorias temáticas: Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina⁸. Essas categorias foram adotadas como unidades de registro, isto é, a base para a contagem da frequência em que aparecem em cada uma dessas nove grandes ações estratégicas. Esse procedimento permitiu extrair as correspondentes orientações para política externa dos EUA, contidas na NSS 2006, relativas aos Estados sul-americanos, à região como um todo e particularmente ao Brasil.

Na primeira dessas ações estratégicas - Patrocinar aspirações à dignidade humana - não existem referências aos Estados sul-americanos, nem à América do Sul como um todo. Existe apenas uma referência à América Latina, dentro de um contexto de descrição dos avanços da democracia, na Ásia, África e América Latina, no período compreendido entre 2002 e 2006. Esses avanços são evidenciados por transferências de poder pacíficas, crescimento da independência do poder judiciário e do estado de direito, aprimoramento das práticas eleitorais, e expansão de direitos econômicos e políticos (USA, 2006, p. 2).

Na segunda das grandes ações estratégicas - Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos - não há uma única referência à América Latina, ou à América do Sul ou a qualquer dos países sul-americanos.

Na terceira grande ação estratégica da NSS 2006 - Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais - especificamente no contexto dos desafios regionais que demandam atenção mundial, Colômbia e Venezuela são citadas da seguinte forma:

- Na Colômbia, um aliado democrático está lutando contra os assaltos persistentes de terroristas marxistas e traficantes de drogas.

⁸No entanto, para efeitos de levantamento de dados, referências específicas aos Estados caribenhos e ao México não foram consideradas (Nota do autor).

- Na Venezuela, um demagogo apoiado no dinheiro do petróleo está minando a democracia e buscando destabilizar a região⁹ (USA, 2006, p. 15) (Tradução nossa).

Ou seja, temos a primeira referência a Estados sul-americanos, dentro do contexto dos desafios regionais que demandam atenção da agenda de segurança estadunidense. Na perspectiva da administração George W. Bush percebia-se a Colômbia como um governo aliado que enfrentava uma luta interna contra “terroristas” e narcotraficantes; e a Venezuela como um governo antidemocrático e fonte de instabilidade regional.

Na quarta grande ação estratégica da NSS 2006 - *Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com ADM* - não há referência à América do Sul, bem como a nenhum dos Estados do continente. A região é percebida como, de fato, livre de armas químicas, biológicas e nucleares e da possibilidade de que algum dos Estados da região venha a buscar essas armas, ao menos em médio prazo.

Na quinta grande ação estratégica - *Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio* - aparece a única referência ao Brasil na NSS 2006. Ela está inserida no contexto de que os EUA tem “[...] trabalhado com outras nações que servem como motores de crescimento regionais e globais - como a Índia, a China, a República da Coreia, o Brasil e a Rússia - sobre as reformas para abrir mercados e assegurar a estabilidade financeira¹⁰” (USA, 2006, p. 26) (Tradução nossa).

Ainda nessa ação estratégica, é feita uma referência a quatro outros países sul-americanos, dentro do contexto de abertura de mercados e integração, a seguir transcrita:

Em nosso próprio hemisfério, vamos avançar a visão de uma Área de Livre Comércio das Américas, pela construção do *North American Free Trade Agreement*, do CAFTA-DR¹¹ e do FTA¹² com o Chile. Vamos completar e pôr em vigor FTAs com Colômbia, Peru, Equador e Panamá (USA, 2006, p. 28) (Tradução nossa).

⁹ In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorists and drug-traffickers. In Venezuela, a demagogue awash in oil money is undermining democracy and seeking to destabilize the region (USA, 2006, p. 15)

¹⁰ The United States has: [...] Worked with other nations that serve as regional and global engines of growth - such as India, China, the ROK, Brazil, and Russia - on reforms to open markets and ensure financial stability (Ibid., p. 26).

¹¹ CAFTA-DR: Dominican Republic - Central America - United States Free Trade Agreement. Trata-se do acordo de livre comércio assinado em 5 de agosto de 2004, entre os EUA, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua (USA. Office of the United States Trade Representative. CAFTA-DR. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>. Acesso em 18 out. 2013.

¹² FTA - Free Trade Agreement (Nota do autor).

A sexta grande ação estratégica - Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia – contém uma referência ao Chile, inserida no contexto de que os EUA devem promover programas de desenvolvimento que permitam atingir resultados mensuráveis para, efetivamente, melhorar a vida das pessoas, tomando por base opções de sucesso em outros países (USA, 2006, p. 34).

A sétima grande ação estratégica - Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global – apresenta os cinco princípios que nortearam a estratégia dos EUA, nas relações como os principais centros de poder mundial, em boa parte do segundo mandato do governo George W. Bush. Esses princípios podem ser sintetizados da seguinte forma:

- relações bilaterais consonantes com as realidades regionais e globais;
- as relações de cooperação devem ser apoiadas por instituições adequadas, tanto no nível regional quanto no global;
- promoção da democracia como forma de aumentar a segurança e favorecer os interesses estadunidenses;
- sem procurar ditar aos outros Estados as escolhas que devem fazer, os EUA devem buscar influenciar os cálculos em que essas escolhas se baseiam; e
- os EUA devem estar preparados para, se necessário, agir sozinhos (USA, 2006, p. 36-37):

Essa é a ação estratégica da NSS 2006 que mais revela a postura da política externa estadunidense relativa à América do Sul e para o Brasil, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, quando se refere à aplicação dos princípios supracitados ao Hemisfério Ocidental¹³.

Estes princípios guiam nossas relações dentro de nosso próprio hemisfério, a linha de frente da defesa da segurança nacional americana. O nosso objetivo continua a ser um hemisfério completamente democrático, unido por boa vontade, cooperação, segurança e a oportunidade para que todos os nossos cidadãos venham a prosperar. [...]. Se os vizinhos mais próximos da América não são seguros e estáveis, então os americanos estarão menos seguros. [...] Devemos continuar a trabalhar com parceiros regionais para tornar as instituições multilaterais, como a OEA e Banco Interamericano de Desenvolvimento, mais eficazes

¹³ Conceito geopolítico apresentado por Nicholas Spykman e que corresponde a dois continentes: a América do Norte e a América do Sul, separados pelo “Mediterrâneo Americano” (SPYKMAN, 1970, p. 43).

e mais capazes de promover uma ação concertada para enfrentar as ameaças à estabilidade, segurança, prosperidade, ou ao progresso democrático da região. Juntas, essas parcerias podem avançar nossas quatro prioridades estratégicas para a região: o reforço da segurança, fortalecimento das instituições democráticas, a promoção da prosperidade e o investimento nas pessoas¹⁴ (USA, 2006, p. 37) (Tradução nossa).

Em síntese, essa ação estratégica aponta para a continuidade da percepção da América do Sul como parte da linha de frente da defesa estadunidense, inserida no conceito de defesa hemisférica. Mas, exceto por essa concepção ampla de Segurança e Defesa, os Estados sul-americanos não aparecem no contexto mais relevante da agenda de segurança estadunidense, durante o governo George W. Bush.

A oitava grande ação estratégica - *Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21* - não faz referência à América do Sul ou aos Estados do continente. No entanto, apresenta uma mensagem clara, da visão da administração Bush, quanto a uma reforma da ONU, principalmente quanto à composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança, quando expõe de forma direta que os EUA estarão empenhados em: “Garantir que a ONU reflète as realidades geopolíticas de hoje e não está aprisionada por estruturas obsoletas¹⁵” (USA, 2006, p. 46) (Tradução nossa). Esta foi uma postura clara, do governo Bush, contra quaisquer alterações na estrutura do Conselho de segurança da ONU e que foi de encontro aos interesses do Estado brasileiro, que almeja, ostensivamente, uma reestruturação deste órgão, de modo a incluir o Brasil como membro permanente daquele Conselho.

A nona e última grande ação estratégica - *Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização* - apresenta uma referência à América Latina como um todo, enfatizando que, no contexto de um dos desafios

¹⁴ In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorists and dr These principles guide our relations within our own Hemisphere, the frontline of defense of American national security. Our goal remains a hemisphere fully democratic, bound together by good will, security cooperation, and the opportunity for all our citizens to prosper. [...]. Countries in the Hemisphere must be helped to the path of sustained political and economic development. If America’s nearest neighbors are not secure and stable, then Americans will be less secure. [...] And we must continue to work with regional partners to make multilateral institutions like the OAS and the Inter-American Development Bank more effective and better able to foster concerted action to address threats that may arise to the region’s stability, security, prosperity, or democratic progress. Together, these partnerships can advance our four strategic priorities for the region: bolstering security, strengthening democratic institutions, promoting prosperity, and investing in people (USA, 2006, p. 37).

¹⁵ Ensuring that the U.N. reflects today’s geopolitical realities and is not shackled by obsolete structures (USA, 2006, p. 46).

decorrentes da globalização - combater o cultivo e o tráfico de narcóticos -, a administração Bush dedicava mais de um bilhão de dólares, por ano, particularmente na América Latina e Ásia, para erradicar as plantações, destruir as instalações de produção, interditar embarques de drogas, bem como para apoiar a implementação de meios de subsistência alternativos (USA, 2006, p. 48).

Em síntese podemos evidenciar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, por meio do Quadro 1, que apresenta a contagem da frequência em que aparecem as três categorias temáticas aqui utilizadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada uma das nove grandes ações estratégicas.

Ações Estratégicas	Categorias Temáticas		
	América Latina	América do Sul	Estados
1- Patrocinar aspirações à dignidade humana.	1	0	0
2- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos.	0	0	0
3- Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais.	0	0	Colômbia (1) Venezuela (1)
4- Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com ADM.	0	0	0
5- Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio.	0	0	Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Equador (1)
6- Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia.	0	0	Chile (1)
7- Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global.	0	1	0
	Obs: Dentro do contexto da Segurança Hemisférica		
8- Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21.	0	0	0
	Obs: A postura em relação ao Conselho de Segurança da ONU é contrária aos interesses do governo brasileiro.		
9- Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização.	1	0	0

Quadro no 1 – Frequência das Categorias Temáticas nas Ações Estratégicas da NSS 2006.

Com base no Quadro 1, podemos perceber que as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA em relação aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, são praticamente restritas a Venezuela e Colômbia e, num sentido mais amplo e indireto são afetadas ao conceito de Segurança Hemisférica.

Percebe-se que a maior quantidade de referências aos países sul-americanos, no texto da NSS 2006, incluindo a única referência ao Brasil, encontra-se situada no contexto de uma Ação Estratégica voltada para a

dimensão econômica, principalmente no que tange à abertura de mercados e promoção da estabilidade financeira. É também perceptível que as diretrizes diretamente relacionadas ao Brasil referem-se ao contexto econômico. Indiretamente, a diretriz da política externa estadunidense quanto à reforma da ONU também interessava ao Brasil, pois contrariava os interesses da política externa brasileira durante o governo Lula, quanto à reforma do Conselho de Segurança. Em síntese, à luz do conteúdo da NSS 2006, a política externa da administração Bush para a América do Sul não tem ênfase na agenda de segurança, mas sim na de cooperação econômica, principalmente com o Brasil, identificado como um dos “motores de crescimento regionais e globais” (USA, 2006, p. 26), que apoia reformas voltadas para a abertura de mercados e para a estabilidade financeira.

A NSS 2010

Divulgada em maio de 2010, pouco mais de um ano após a posse do presidente Obama, a NSS 2010, já nas palavras introdutórias do próprio presidente, apresenta a diferença da postura estratégica em relação à NSS 2006 do governo George W. Bush:

Por vezes, na história de nossa nação, os americanos são chamados para atender - e moldar - momentos de transição. Este deve ser um desses momentos. Vivemos num tempo de mudança radical [...]. A ordem internacional que buscamos é aquela que pode resolver os desafios dos nossos tempos - a luta contra o extremismo violento e a insurgência; parar a proliferação de armas nucleares e garantir a segurança dos materiais nucleares; a luta contra as alterações climáticas; e sustentar o crescimento global [...]. Nossa segurança em longo prazo não virá da nossa capacidade de causar o medo nas outras pessoas, mas da nossa capacidade de falar com as suas esperanças¹⁶ (USA, 2010) (Tradução nossa).

No que tange à sua estrutura, a NSS 2010 apresenta quatro Capítulos¹⁷:

I. Resumo da Estratégia de Segurança Nacional;

¹⁶ I Time and again in our Nation's history, Americans have risen to meet - and to shape - moments of transition. This must be one of those moments. We live in a time sweeping change [...]. The international order we seek is one that can resolve the challenges of our times - countering violent extremism and insurgency; stopping the spread of nuclear weapons and securing nuclear materials; combating a changing climate and sustaining global growth [...]. Our long-term security will come not from our ability to instill fear in other peoples, but through our capacity to speak to their hopes (USA, 2010).

¹⁷ Overview of National Security Strategy; Strategic Approach; Advancing Our Interests; Conclusion (USA, 2010).

- II. A Abordagem Estratégica;
- III. Promovendo Nossos Interesses; e
- IV. Conclusão.

Tal como na seção anterior, será efetuado o registro e a contagem da frequência das referências às três categorias temáticas selecionadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada um dos capítulos supracitados, a fim de extrair as correspondentes orientações para política externa do governo Barack Obama, relativas aos Estados sul-americanos, à região como um todo e particularmente ao Brasil.

O primeiro Capítulo da NSS 2010 - *Resumo da Estratégia de Segurança Nacional* - sintetiza o conteúdo do documento em três tópicos: *O Mundo como Ele É, uma Estratégia para o Mundo que Buscamos; Renovando a Liderança Americana; e Avançando com as Prioridades Nacionais de Segurança*. O primeiro destes tópicos *O Mundo como Ele É, uma Estratégia para o Mundo que Buscamos* - não apresenta nenhuma menção direta ou indireta aos Estados sul-americanos. Já o segundo tópico - *Renovando a Liderança Americana* - destaca a importância do fortalecimento das instituições internacionais e da ação coletiva para fazer frente a interesses comuns entre os Estados. Neste sentido, o documento aponta que os EUA devem construir parcerias, ou aprofundar as já existentes, nas questões bilaterais e globais, com centros de influência tais como China, Índia, Rússia, bem como com nações cuja influência é crescente, caso do Brasil, África do Sul e Indonésia (USA, 2010, p. 3).

O terceiro tópico do primeiro capítulo da NSS 2010 - *Avançando com as Prioridades Nacionais de Segurança* -, descreve as prioridades da segurança nacional no governo Obama, a seguir sumarizadas: Garantir a segurança do povo americano; desorganizar, desmantelar e derrotar a al-Qaeda; conduzir a transição para a plena soberania e responsabilidade iraquiana; e reconstruir a força econômica dos EUA, por meio de ações destinadas a promover o crescimento equilibrado e sustentável, do qual depende a prosperidade e a estabilidade mundiais. Nesta quarta prioridade é destacado que o governo Obama percebe o G-20 como o principal fórum para a cooperação econômica internacional (USA, 2010, p. 4).

O Capítulo II da NSS 2010 - *A Abordagem Estratégica* - está subdividido em três tópicos: *O Ambiente Estratégico; A Abordagem Estratégica - O Mundo que Nós Buscamos; e Fortalecendo a Capacidade Nacional*. No tópico - *O Ambiente Estratégico* - é destacado que são esperados mais atores exercendo poder e influência no mundo. Assim, União Européia, Rússia, China, Índia são apresentados como atores cada vez mais engajados nas questões globais. Em seguida é feita uma menção à América Latina, bem como à África e a Ásia, como regiões em que potências emergentes estendem as oportunidades de parceria, bem como locais onde alguns poucos Estados colocam em perigo a segurança regional e global por desrespeito às normas internacionais (USA, 2010, p. 8).

No tópico *A Abordagem Estratégica – O Mundo que Nós Buscamos*, nenhuma menção direta ou indireta é feita à América Latina, ou à América do Sul ou aos Estados que a constituem. No entanto, um ponto do subitem *Promovendo uma Ordem Internacional Justa e Sustentável*, é de interesse brasileiro, pois externa a percepção e a diretriz estratégica do governo Obama com relação a ONU. O texto destaca que os EUA, logo após a Segunda Guerra Mundial, tiveram sucesso na promoção dos seus interesses, dentro de fóruns multilaterais como as Nações Unidas e não fora deles. Portanto, esses fóruns, a ONU em especial, devem ser fortalecidos pelos EUA. É ressaltado que potências emergentes que buscam maior voz e representação nestes fóruns devem, também, aceitar maior responsabilidade para enfrentar os desafios mundiais, principalmente quando alguns Estados violarem as normas vigentes. Nesse sentido, a percepção da administração Obama é a de que as potências emergentes devem estar dispostas a fazer com que as normas internacionais sejam cumpridas, notadamente quando forem violadas por outros Estados (USA, 2010, p. 12-13).

O tema instituições internacionais e, principalmente a ONU, é retomado no Capítulo III da NSS 2010, que será analisado mais adiante. Mas o ponto a ser destacado, no tópico supracitado, é a postura de valorização da ONU e o reconhecimento de que as potências emergentes podem ter maior participação nos fóruns multilaterais, o que é consonante com os interesses brasileiros de fortalecimento do multilateralismo nas relações internacionais.

No terceiro e último tópico do Capítulo II - *Fortalecendo a Capacidade Nacional* - não há nenhuma menção à América Latina, América do Sul ou a qualquer dos Estados sul-americanos.

No terceiro Capítulo da NSS 2010 - *Promovendo Nossos Interesses* - é apresentada a abordagem estratégica que os EUA devem aplicar para a consecução de quatro interesses nacionais duradouros: Segurança, Prosperidade, Valores e Ordem Internacional. Ao longo do Capítulo em pauta, cada um desses quatro interesses nacionais duradouros e suas respectivas abordagens estratégicas é objeto de um tópico específico. Em consonância com a metodologia adotada em nossa pesquisa, analisamos o conteúdo de cada um deles em relação à América Latina, América do Sul ou aos Estados sul-americanos. No que tange à Segurança, Prosperidade e Valores nenhuma menção direta ou indireta foi localizada. No entanto, no que tange ao interesse duradouro Prosperidade, sua respectiva abordagem estratégica no que diz respeito a Alcançar um Crescimento Equilibrado e Sustentável, vai ao encontro dos interesses brasileiros, no que tange ao multilateralismo, na medida em que prescreve o apoio dos EUA ao G-20 como principal fórum de cooperação econômica internacional (USA, 2010, p. 33).

Ao apresentar a abordagem estratégica para o interesse duradouro Ordem Internacional, a NSS 2010, deixa claro o rompimento do governo Obama, com o unilateralismo que caracterizou a administração Bush. Nesse

tópico é ressaltada a importância da relação dos EUA com seus aliados, onde é enfatizado o relacionamento com os Estados europeus e com a OTAN, apontada como a pedra angular do engajamento¹⁸ dos EUA com o mundo. No que tange aos aliados da Ásia, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia são nominados como pedras angulares da segurança asiática. Nesse sentido, o documento prescreve que a aliança com esses Estados será aprofundada (USA, 2010, p. 40-42).

Nas Américas, Canadá e México são apontados como parceiros estratégicos e as relações com estes dois Estados são percebidas como críticas para a segurança nacional dos EUA (USA, 2010, p. 42). Em síntese, no que tange à percepção de alianças, fundamentais para os interesses dos EUA, principalmente no que tange à sua segurança, nenhum Estado da América do Sul é mencionado nesse tópico. Isso reforça a percepção de que o continente não desponta como tendo atores percebidos como essenciais à segurança estadunidense, naquilo que tange à formação de aliados e alianças. É pertinente observar que nem mesmo a Colômbia é citada nesse tópico e não se pode esquecer que esse país esteve no foco das atenções de vários Estados sul-americanos, quando firmou um acordo que permitiu a utilização por parte dos EUA de algumas de bases militares em seu território.

Ainda dentro da explanação acerca da abordagem estratégica para o interesse nacional Ordem Internacional, a NSS 2010 deixa claro que algumas relações bilaterais, notadamente com a China, Índia e Rússia são críticas para a construção de uma ampla cooperação em áreas de mútuo interesse (USA, 2010, p. 43). É interessante observar que nesse ponto, o documento refere-se à importância de relações bilaterais com três dos quatro países que constituem o chamado BRIC¹⁹, ou seja, apenas o Brasil foi omitido nesta lista. Em uma primeira aproximação, isso poderia indicar que o Brasil não seria relevante nas relações bilaterais dos EUA

¹⁸ No Capítulo II da NSS 2010 é apresentada uma definição do termo engajamento, como sendo: "Engajamento é a participação ativa dos Estados Unidos nas relações para além das nossas fronteiras. É, simplesmente, o oposto de um isolamento auto-imposto, que nega ao país, a capacidade de moldar os resultados" (USA, 2010, p. 11).

¹⁹ O acrônimo BRIC - Brazil, Russia, India and China - foi formulado pelo então economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, no estudo intitulado "Building Better Global Economic BRICs", publicado em 2001. O estudo apontava que estes quatro países poderiam estar, até 2050, entre as economias mais importantes do planeta. O estudo repercutiu com intensidade e conforme aponta o sítio do Itamaraty: "[...] tornou-se uma categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. 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". (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 19 out. 2013).

com países emergentes. No entanto, no mesmo tópico, são feitas quatro referências diretas ao Brasil que revelam a atual importância conferida ao país em termos da visão estratégica do atual governo Obama, no que tange à cooperação com os centros de influência do século XXI:

Congratulamo-nos com a liderança do Brasil e seu movimento para ir além das antigas divisões Norte-Sul na busca do progresso nas questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil, juntamente com os seus passos para diminuir as lacunas socioeconômicas, oferecem lições importantes para os países das Américas e da África. Vamos incentivar os esforços brasileiros contra as redes de ilícitos transnacionais. Como guardião de um patrimônio ambiental nacional único e líder em combustíveis renováveis, o Brasil é um parceiro importante no enfrentamento das mudanças climáticas globais e na promoção da segurança energética. E, no contexto do G-20 e da Rodada de Doha, vamos trabalhar com o Brasil para assegurar que o desenvolvimento econômico e a prosperidade sejam amplamente compartilhados²⁰ (USA, 2010, p. 44-45) (Tradução e grifo nossos).

Ainda no que diz respeito ao relacionamento com centros de influência emergentes, o G-20 é novamente citado no documento²¹ como sendo o fórum econômico internacional de maior relevância atual. É também destacado que o G-20 constitui um grupo que representa pelo menos 80% do produto interno bruto global e que materializa uma mudança na ordem global internacional, em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes. Nesse ponto da NSS 2010, surge uma referência outro Estado sul-americano, a Argentina, no contexto de quais países constituem o G-20 (USA, 2010, p. 44).

Esse tópico também faz uma referência ampla às “Américas”, destacando a ligação pela proximidade, integração de mercados e

²⁰ We welcome Brazil's leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues. Brazil's macroeconomic success, coupled with its steps to narrow socioeconomic gaps, provide important lessons for countries throughout the Americas and Africa. We will encourage Brazilian efforts against illicit transnational networks. As guardian of a unique national environmental patrimony and a leader in renewable fuels, Brazil is an important partner in confronting global climate change and promoting energy security. And in the context of the G-20 and the Doha round, we will work with Brazil to ensure that economic development and prosperity is broadly shared (USA, 2010, p. 44-45).

²¹ Ainda dentro do texto referente ao interesse nacional Ordem Internacional, contido no terceiro Capítulo da NSS 2010 - Promovendo Nossos Interesses (Nota do autor).

interdependência energética, bem como de compromissos compartilhados com a democracia e o estado de direito. Do mesmo modo, é destacada a ideia de que os profundos laços históricos familiares e culturais fazem das alianças e parcerias com os Estados da região, algo fundamental para os interesses dos EUA (USA, 2010, p. 44).

Além dos pontos supracitados, nesse mesmo tópico, *Ordem Internacional*, no subitem *Fortalecer as Instituições e Mecanismos de Cooperação* é destacado que os EUA devem liderar os esforços para modernizar a infraestrutura de cooperação internacional no século XXI, tal como fizeram no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Assim, no que tange às Nações Unidas, o documento deixa claro que essa instituição deve ser fortalecida e que os EUA são favoráveis a uma reforma do Conselho de Segurança que melhore o desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade (USA, 2010, p. 46). Esse ponto, mesmo não apresentando uma referência direta a América do Sul ou aos Estados sul-americanos, tem seu conteúdo, tal como anteriormente apontado, em consonância com os interesses brasileiros de reforço do multilateralismo e reforma da ONU, particularmente do Conselho de Segurança.

Uma última referência às “Américas” é feita no tópico que aborda a cooperação para desafios globais. Assim, no contexto da questão das Mudanças Climáticas, a NSS 2010 prescreve que devem ser feitos esforços na Ásia, nas “Américas” e na África para forjar novas parcerias de “energias limpas” (USA, 2010, p. 47).

O quarto e último Capítulo da NSS 2010 - *Conclusão* - não apresenta nenhuma referência à América Latina, América do Sul ou aos Estados sul-americanos.

Podemos evidenciar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, à luz do conteúdo da NSS 2010, por meio do Quadro 2, que apresenta a contagem da frequência em que aparecem as três categorias temáticas aqui utilizadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada um dos quatro capítulos do documento em pauta.

Quadro 2 – Frequência das Categorias Temáticas nos Capítulos da NSS 2010.

Capítulos	Número de Referências		
	América Latina	América do Sul	Estados
I. <i>Resumo da Estratégia de Segurança Nacional</i>	0	0	Brasil (1)
	OBS: Este capítulo aponta o G-20 como principal fórum para a cooperação econômica internacional.		
II. <i>A Abordagem Estratégica</i>	1	0	0
III. <i>Promovendo Nossos Interesses</i>			
<i>Segurança</i>	0	0	0
<i>Prosperidade</i>	0	0	0
<i>Valores</i>	0	0	0
<i>Ordem Internacional</i>	0	0	Brasil (4) Argentina (1)
	OBS: O G-20 é novamente citado como sendo o fórum econômico internacional de maior relevância e que representa uma mudança na ordem global internacional em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes, o que vai ao encontro dos interesses brasileiros. No que tange à ONU, o documento deixa claro que essa instituição deve ser fortalecida e que os EUA são favoráveis a uma Reforma do Conselho de Segurança que melhore o desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade (USA, 2010, p. 46). Esse ponto mesmo não apresentando uma referência direta a América do Sul ou aos Estados sul-americanos está, tal como anteriormente apontado, em consonância com os interesse brasileiros de reforço do multilateralismo e reforma da ONU, particularmente do Conselho de Segurança.		
IV. <i>Conclusão</i>	0	0	0

Em suma, à luz da análise efetuada e sintetizada no quadro acima, podemos perceber que as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA referentes aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2010 são praticamente restritas ao contexto de cooperação internacional, principalmente na área econômica, fortalecimento das instituições internacionais, notadamente a ONU e o G-20, bem como à questão do compromisso com a democracia e o estado de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da pesquisa e da análise efetuada nos dois documentos basilares deste artigo, a NSS 2006 e a NSS 2010, podemos perceber que os pontos comuns nas diretrizes estratégicas dos governos George W. Bush e Barack Obama, para os Estados sul-americanos estão concentrados na área de cooperação econômica global, através de mercados livres e do livre comércio. No entanto, o governo Obama apresenta um diferencial, qual seja: a identificação do G-20 como o fórum econômico internacional de maior relevância e que representa uma mudança na ordem global internacional em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes, o que vai ao encontro dos interesses brasileiros.

No que tange à valorização dos fóruns internacionais, notadamente da ONU, temos uma ruptura entre os governos Bush e Obama, pois este último

coloca como uma diretriz estratégica os esforços para fortalecer a ONU, incluindo uma possível reforma do Conselho de Segurança, algo descartado na NSS 2006. Esse é um ponto de interesse dos últimos governos brasileiros e a NSS 2010, mesmo sem tecer detalhes sobre a extensão e o momento dessa reforma, aborda a questão como possível, a fim de aumentar a desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade.

Com relação à dimensão de segurança, a NSS 2006 e 2010 apresentam também pontos de ruptura. A NSS 2006 foi explicitamente um documento normativo de “tempo de guerra”, a começar pela primeira frase da introdução feita pelo presidente George W. Bush. Já a NSS 2010 está calcada em um período de transição e que, sem descartar a importância da força militar, busca a aumentar segurança dos EUA, em longo prazo, por meio da capacidade de dialogar com as esperanças das pessoas e não pela capacidade de causar medo.

No que tange às diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, elas são restritas a Venezuela e Colômbia e, num sentido mais amplo e indireto são afetadas ao conceito de Segurança Hemisférica. Já a agenda de segurança da NSS 2010 não aborda a América do Sul, ou quaisquer dos Estados sul-americanos, ou seja, o continente sul-americano não é percebido como fonte de ameaça ou como tendo um papel essencial na promoção dos interesses de segurança dos EUA.

É também perceptível que as posturas e abordagens direta ou indiretamente, relacionadas ao Brasil, contidas nos dois documentos, referem-se ao contexto econômico. Como ponto comum, as duas NSS identificam o Brasil como um indutor de crescimento regional e global que apóia esforços multilaterais, capazes de assegurar um crescimento econômico justo e sustentável a nível global. No entanto, na NSS 2010 as referências ao Brasil são numerosas e efusivas, sendo o país percebido como um ator, de fato relevante, tanto regional como global, nas questões econômicas e no contexto da construção de um multilateralismo capaz de enfrentar os desafios globais. O Brasil é citado como capaz de liderar diversos fóruns multilaterais, um caso de sucesso macroeconômico, engajado no combate aos ilícitos transnacionais e no enfrentamento das mudanças climáticas, além de membro atuante e relevante do G-20.

Em síntese, a agenda de segurança dos EUA não tem foco na América do Sul como um todo, notadamente no governo Obama, nem mesmo a Colômbia e a Venezuela, citadas no contexto de segurança da NSS 2006. Em outras palavras, podemos depreender que a América do Sul e os Estados nela localizados não são percebidos como ameaças à segurança dos EUA, nem tampouco como essenciais para garantir ou incrementar a percepção de segurança estadunidense. Isso não significa que o os Estados sul-americanos sejam irrelevantes para os EUA, pois como evidenciado neste trabalho, na dimensão econômica o continente tem peso crescente, principalmente o Brasil.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, 279 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul*. Brasília, [2001?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 19 out. 2013.

DALE, Catherine. *National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress*, May 28, 2008. CRS Report for Congress. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/106170.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY LIBRARY. *Goldwater-Nichols Act. Seção Digital Collections*. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/goldwater&CISOPTR=956&CISOSHOW=869>>. Acesso em: 18 out. 2013.

SPYKMAN, Nicholas John. *America's Strategy in World Politics: the United States and the balance of power*. USA: Archon Books, 1970.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Office of the President. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, Mar. 2006. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. Executive Office of the President. The White House. *National Security Strategy Washington*, May 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. Executive Office of the President. CAFTA-DR (*Dominican Republic-Central America FTA*). Seção Trade Agreements. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>. Acesso em: 18 out. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Senate. *The National Security Act of 1947*. This compilation of the National Security Act of 1947. Disponível em: <<http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Recebido em: 23/10/2013

Aceito em: 19/12/2013

A CORRIDA ARMAMENTISTA SUL-AMERICANA: REALIDADE OU FALÁCIA?

Álvaro Panazzolo Neto*
Giovanni Hideki Chinaglia Okado**

RESUMO

O propósito deste trabalho é analisar se o processo de aquisição de armamentos por países sul-americanos se relaciona com o conceito de corrida armamentista na região. Analisa-se, em perspectiva comparada, dois períodos em que ocorreu um notável incremento nas compras militares na América do Sul: de 1971 a 1980 e de 2001 a 2010. Parte-se do pressuposto de que houve corrida armamentista nos anos 1970, enquanto a situação atual é caracterizada pelo conceito de armamentismo. O argumento é que essa discrepância resulta da construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, marcada pelo grau de institucionalização vigente em cada época, com a conformação de uma possível comunidade de segurança no período mais recente. A metodologia inclui a avaliação de dados relativos às aquisições de armamentos e sistemas de defesa nos dois períodos e a correlação entre o arcabouço institucional vigente em cada época, a fim de verificar quais as consequências do crescimento dessas aquisições nas relações regionais. Por fim, conclui-se que não há corrida armamentista, a exemplo do que ocorreu na década de 1970, na década de 2000, mas apenas processos de armamentismo que não implicam, isoladamente, no risco de conflito.

Palavras-chave: corrida armamentista; armamentismo; compras militares; identidade; América do Sul

THE SOUTH AMERICAN ARMS RACE: REALITY OR MISCONCEPTION?

* Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista, campus de Franca, e mestre em Relações Internacionais, na área de História das Relações Internacionais, pela Universidade de Brasília. Professor assistente na Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: panazzoloneto@gmail.com

** Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista, campus de Franca, e mestre em Relações Internacionais, na área de Política Internacional e Comparada, pela Universidade de Brasília. E-mail: giovanni.okado@gmail.com.

Este texto expressa opiniões pessoais dos autores.

*** Nota do Editor: visualização colorida de todos os gráficos disponível em: http://www.egn.mb/arquivos/revistaEgn/pagina_revista/n19/_edicao19_2.pdf

ABSTRACT

The intent of this work is to analyze if the arms acquisition process from South-American countries are related to the arms race concept in this region. Through a comparative perspective, two time periods where there was a significant rise in arms trade in South America were analyzed: from 1971 to 1980 and from 2001 to 2010. We start from the assumption that there was an arms race in the 1970s, while the current situation is characterized by the concept of armamentism. The argument is that this discrepancy results from the building of South American identity in defense, marked by prevailing institutionalization in each period, with the possible conformation of a security community in the most recent period. The methodology includes reviewing of data on arms and defense systems procurement in the two periods and the correlation between the existing institutional framework in each time in order to verify the consequences of these acquisitions' growth in regional relations. Finally, it is concluded that there is no arms race in the 2000s, as it has occurred in the 1970s, but only armamentism process not involving, singly, the risk of conflict.

Keywords: arms race; armamentism; military purchases; identity; South America

INTRODUÇÃO

No final da década passada, lideranças políticas e analistas internacionais de diversos países demonstraram preocupação com a possível existência de uma corrida armamentista na América do Sul. A instabilidade regional, marcada por eventos como o contencioso entre Equador e Colômbia¹ e a implantação de bases norte-americanas em território colombiano, e a desconfiança quanto à aquisição de armamentos, particularmente por parte da Venezuela, provocaram abalos nas relações entre os países sul-americanos. Esse clima que se espalhou pela região tanto acendeu possibilidades de conflito quanto reforçou a necessidade de cooperação.

Quando da ocorrência da incursão colombiana no Equador, Marco Aurélio Garcia, assessor especial da Presidência da República do Brasil para assuntos internacionais, foi convocado para uma audiência na Comissão

¹ No mês de março daquele ano, uma incursão do exército colombiano em território equatoriano resultou na morte de paramilitares colombianos – inclusive de Raúl Reyes, considerado o número dois das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) –, e atestou-se o envolvimento da Venezuela com os rebeldes. A tensão decorrente levou à mobilização de tropas do Equador e da Venezuela na fronteira com a Colômbia, mas o escalonamento da crise foi evitado após rápida mobilização do Grupo do Rio e reconciliação entre as partes.

de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Na ocasião, o assessor foi categórico ao afirmar que não havia a hipótese de guerra entre os países vizinhos e que “não gostava” da expressão corrida armamentista para a região, tendo em vista que as forças armadas dos países estavam sucateadas (GIRALDI: 2008, on-line). Ainda em 2008, o então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, estava na Venezuela para discutir a criação de um conselho regional de defesa – hoje, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – e declarou, também, a inexistência de corrida armamentista na América do Sul, bem como defendeu a importância de que os países tenham armas (DANIEL: 2008, on-line).

Em 2009, a questão em torno de uma corrida armamentista sul-americana extrapolou a conjuntura regional e foi levada, até mesmo, à Organização das Nações Unidas (ONU). Hillary Clinton, secretária de Estado dos Estados Unidos à época, exibiu a preocupação de seu governo com relação às compras de armas empreendidas pela Venezuela² o que poderia desencadear tal corrida. O então presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, estava ao lado de Clinton nesse dia, concedendo uma entrevista coletiva em Washington, e exacerbou as palavras dela, ao afirmar que a corrida armamentista na América do Sul não era apenas uma realidade, como também deveria ser rejeitada (FOLHA: 2009, on-line). Esse tema adquiriu tamanha relevância e inquietação que o ex-presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, discorreu sobre ele em discurso proferido na 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

A mesma inquietação que acometeu lideranças políticas e analistas internacionais a respeito da América do Sul, em meados dos anos 2000, encontra registro na história. Durante a década de 1970, o noticiário e os canais diplomáticos constantemente alertavam sobre a existência de uma corrida armamentista, não apenas sul-americana, mas na América Latina como um todo. Documentos originários do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores demonstram preocupação acentuada do governo norte-americano com relação ao tema, cujos congressistas se mostravam contrários à venda de material bélico para a região, sob a justificativa de não engendrar processos de instabilidade devido ao aumento de gastos com compras militares visto na época. Vê-se um exemplo em matéria do Washington Post de junho de 1971, retratando de modo negativo a ascensão de governos autoritários na região e o expressivo aumento do volume de compra de armas no continente (ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY:

² O então presidente venezuelano, Hugo Chávez, anunciou que havia obtido um crédito de US\$ 2,2 bilhões para adquirir 92 tanques e modernos sistemas de mísseis antiaéreos, com alcance de 300 km. Somam-se a essas aquisições a compra de 24 caças, helicópteros e 100 mil fuzis, que custou aproximadamente US\$ 4,4 bilhões no decorrer de quatro anos.

1971). Sob tácito embargo das autoridades norte-americanas, os países latino-americanos se voltaram a parcerias europeias, que alimentaram esse lucrativo quinhão de mercado pouco explorado por suas empresas.

Recorrendo à comparação histórica entre estes dois períodos, este artigo propõe refletir sobre a questão central: houve uma corrida armamentista na América do Sul durante a década de 2000, convalidando as preocupações de lideranças políticas e analistas internacionais? Evidentemente, não se pretende oferecer uma resposta absoluta ou definitiva. O termo ainda é pouco explorado na literatura teórica e, em geral, é utilizado de maneira acrítica e reducionista, referindo-se a todo processo em que dois ou mais países elevam suas compras militares ou impulsionam o desenvolvimento de artefatos bélicos. Por vezes, a distinção entre corrida armamentista e outro conceito muito próximo a ela, o armamentismo, é tênue e pouco perceptível. Com base nessas definições, argumenta-se que houve corrida armamentista na década de 1970, enquanto que a primeira década do século atual foi marcada pelo armamentismo. A razão dessa diferença de percepção é a formação, ainda que não esteja consolidada, de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, manifestada por meio da criação de instituições regionais afetas à área e alimentada pelos discursos das lideranças políticas regionais.

O argumento será conduzido em quatro seções. Na primeira delas, procura-se diferenciar os conceitos de corrida armamentista e de armamentismo, de modo que se compreenda os processos que ocorreram na América do Sul durante as décadas de 1970 e de 2000. A segunda e a terceira analisam os dados referentes às compras militares empreendidas pelos países sul-americanos e o contexto no qual elas foram realizadas. Na quarta, discute-se a formação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, principalmente com a criação e fortalecimento de instituições regionais, no sentido de gerar confiança e segurança para os países, superando a lógica de rivalidade e conflito que outrora perdurava. Por fim, conclui-se que a formação dessa identidade mitigou o desencadeamento de uma corrida armamentista sul-americana, caracterizando como armamentismo o processo de aquisições de armamentos dos países da região, uma vez que os atores perceberam que o custo político do conflito é um desincentivo à beligerância.

DIFERENCIANDO A CORRIDA ARMAMENTISTA DO ARMAMENTISMO: QUANDO AS ARMAS NÃO COMPETEM ENTRE SI

O tema “corrida armamentista” é observado de modo constante ao longo da história das relações internacionais, no entanto, permanece bastante aberto a interpretações no campo teórico. De modo sucinto, pode-se afirmar que ela é caracterizada por uma interação dual entre Estados que incrementam, consciente e notavelmente, seus estoques de armamentos como resultado de

percepções contrárias em determinada questão. Esse fenômeno envolveria uma motivação recíproca e ocorreria em uma temporalidade definida. Não surgiriam, assim, como efeito de mera oposição de ideias ou insatisfação com relação a políticas específicas da outra parte, mas como parte de um processo que evolui e necessita de um tempo mínimo para se desencadear (MARIN: 2009, p. 7).

Sucinta, porém incompleta, é a definição acima. Em primeiro lugar, não é possível restringi-la apenas à interação entre dois Estados, como já observara Wight (2002, p. 247), tendo em vista que ela poderia ser levada adiante por duas ou por muitas potências rivais e poderia ser local ou generalizada. Em segundo, conviria recordar o questionamento de Aron (2002, p. 803-804) – para o qual, segundo o próprio autor, não há resposta categórica – acerca da motivação para corrida armamentista: ela é a causa ou a consequência do conflito político? E continua o sociólogo francês:

A corrida armamentista resulta da procura da segurança pela força e simboliza a dialética da hostilidade em tempos de paz; é a forma não-belícosa da escalada. Por isto pode, em certas circunstâncias, intensificar a hostilidade que a originou e agravar o sentimento de insegurança dos Estados rivais. Cada um se arma porque o outro também se arma, e nenhum dos dois pode pôr fim a esse processo circular; a situação, aparentemente absurda - para quem se recusa a aceitar a lógica dos atores - pode de fato ser criada menos pelas suspeitas de cada um a respeito do outro do que pelas armas que o outro adquire; menos pelas intenções que cada um atribui ao rival do que pelos meios de destruição que ele possui. (ARON: 2002, p. 803-804)

O argumento de Morgenthau (2001, p. 734) é consonante com a assertiva de Aron. Para o cientista político norte-americano, os Estados se armam seja para se defender de outros Estados, seja para atacá-los. Uma vez armados, eles forçam os demais a proceder da mesma maneira, e todos passam a se empenhar em uma luta pelo poder, que se resume a “armar-se o melhor que puder”. Esse contexto poderia advir, como avaliou Wight (2002, p. 248), do exercício de auto comparação entre políticas externas de Estados, o qual induziria, subjetivamente, a uma corrida armamentista. Desfecho dessa corrida, historicamente, parece ter sido um conflito armado. Aron (2001, p. 791) ressalta a importância dos efeitos psicológicos que ela exerce, ao manter e agravar um clima internacional de suspeita e angústia, a ponto de ser “melhor um fim terrível do que um terror sem fim”.

A corrida armamentista é fruto da desconfiança que advém do temor às armas. No momento em que a capacidade destrutiva (mesmo de armas convencionais) e quantidade de armamentos disponíveis supera em muito a expectativa dos atores, o custo da derrota se eleva de modo potencial. Enquanto na teorização clássica de autores como Clausewitz cenários de

destruição total serviriam como “rédeas” para a atuação e planejamento em casos de conflito, o grau de destruição da conjuntura de guerra moderna justificaria gastos crescentes e ilimitados na preparação para a própria guerra. Particularmente, cenários sombrios incitam as partes ao combate preventivo ou retaliatório (BOK: 1985, p. 714), conduzindo às compras militares ou produção de armas.

Em alguma medida, o conceito de corrida armamentista pode se aproximar do conceito de “dilema de segurança”. Este, porém, é mais abrangente do que aquele, na medida em que essa corrida implica em uma das situações possíveis de ocorrência de tal dilema: quando a busca pela própria segurança, por meio da aquisição e/ou produção de armas, provoca a insegurança de outros. De acordo com a clássica definição de Herz (1950, p. 157):

Onde quer que exista tal sociedade anárquica [...] surge o que pode ser chamado de “dilema da segurança” [...]. Grupos ou indivíduos vivendo neste ambiente devem estar, e normalmente estão, preocupados com a sua segurança no caso de serem atacados, subjugados, dominados ou aniquilados por outros grupos e indivíduos. Esforçando-se para alcançar a segurança diante de tal ataque, eles são levados a adquirir cada vez mais poder para escapar do impacto do poder dos outros. Por sua vez, isto torna os outros mais inseguros e os obriga a se preparar para o pior. Tendo em vista que ninguém jamais possa se sentir totalmente seguro neste mundo de unidades competidoras, segue a competição pelo poder, e o círculo vicioso de acúmulo de segurança e poder continua. (Tradução nossa)³

Há dois fatores, segundo Clausewitz (2010, p. 11), que fundamentam a mobilização de recursos para o esforço de guerra, desdobramento provável da corrida armamentista: os meios disponíveis para o adversário e a vontade. O primeiro, já tratado nas considerações acima, detém um caráter quantitativo e pressupõe que, no estágio de preparação para o conflito (seja imediato, seja fruto de precaução ou desconfiança), haja preferencialmente

³ No original: “Wherever such anarchic society has existed [...] there has arisen what may be called the “security dilemma” [...]. Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on.”

a superação em quantidade do efetivo inimigo. O segundo, subjetivo e intuitivo, é imensurável e transcende a dimensão material dos conflitos, bem como da corrida armamentista. Daí a necessidade de se recorrer à perspectiva construtivista das Relações Internacionais para adicionar a dimensão ideacional na discussão deste conceito.

Wendt (2005) argumentou que são os entendimentos, as expectativas e os conhecimentos compartilhados que constituem os atores e a natureza de seus relacionamentos. Há, nesse sentido, uma estrutura socialmente compartilhada – de entendimentos, expectativas e conhecimentos – que confere significado para os recursos materiais. A mera aquisição de armamentos não indica, *a priori*, uma corrida armamentista, e sim o significado que se atribui a esse processo de aquisição. No próprio exemplo do autor, para os Estados Unidos, 500 armas nucleares inglesas são menos ameaçadoras do que 5 armas nucleares norte-coreanas. No primeiro caso, certamente, a resposta do governo norte-americano não será aquela prevista por Aron e Morgenthau, ao passo que será no segundo caso.

Neste sentido, o desenrolar de uma corrida armamentista mediante um processo de aquisição ou produção de armas, bem como a vontade de guerrear, depende do significado que é atribuído pela estrutura socialmente compartilhada onde os atores estão imersos. É esta estrutura, inclusive, que conforma suas respectivas identidades, individual e coletivamente. Se há, no plano ideacional, uma identidade que orienta os atores a superarem a lógica conflituosa entre si por meio de instituições ou que projete sua defesa contra países alheios à sua região, então, pode-se supor que esses atores não se percebem, mutuamente, como ameaças e não adquirem ou desenvolvem armas em resposta a processos similares de outrem. Nem se armam porque há uma questão controversa. Na verdade, não prevalece um clima de competição.

Diferencia-se, com isso, corrida armamentista de armamentismo. Este teria motivações eminentemente domésticas e seria, ao menos de modo imediato, alheio a ameaças externas, sobretudo, a iminência de um conflito armado. O armamentismo está relacionado com a construção ou acúmulo de capacidades – não necessariamente de caráter defensivo –, por parte de um determinado Estado, de modo unilateral, sem a finalidade primeira de concorrer em termos de efetivo com outros Estados (AMUSQUIVAR et al.: 2008, p. 34). Certamente, qualquer Estado, ao se armar, pode deter intenções de projetar poder e, naturalmente, preparar-se para combater ameaças futuras, mas tal processo não se define em termos comparativos e/ou reativos.

É suficiente para este artigo considerar, em síntese, que a corrida armamentista estrutura-se em torno de ameaças externas, em ambiente competitivo, e tende a desembocar em uma guerra, muito embora esta não seja uma finalidade em si. Para simplificar metodologicamente, e tentando oferecer uma resposta ao questionamento de Aron, a corrida armamentista

é consequência de um conflito político, uma vez que a elevação dos estoques de armamentos é motivada pelas percepções contrárias acerca de determinada questão. Por sua vez, o armamentismo estrutura-se em torno de capacidades, fruto de decisão interna dos governos em adquirir ou produzir armas, sobretudo, para adaptar, modernizar ou transformar suas forças armadas. Por um lado, isso permite aos militares cumprirem suas missões com maior eficiência ou mesmo desempenhar novas missões. Por outro, esse processo pode gerar desconfianças e rivalidades, chegando à seguinte dedução: o armamentismo é a causa do conflito político, induzindo, em última instância, uma corrida armamentista.

Com base nestas definições, argumenta-se que o conceito de corrida armamentista é aplicável ao processo de aquisição de armamentos que ganhou curso na América do Sul durante década de 1970, enquanto que, no momento recente, a situação se caracteriza pelo armamentismo. A superação da lógica do conflito no imaginário político regional em favor da construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa modificou a percepção dos países da região com relação às compras militares. Identidade que está consubstanciada na perspectiva de formação de uma comunidade de segurança -, cujo traço marcante é a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Na década de 2000, predominaram mecanismos de promoção de confiança, que aumentaram os custos políticos do conflito, tornando a corrida armamentista, como tradicionalmente concebida, indesejável. Para analisar esta diferenciação conceitual, nas próximas seções, serão descritos os contextos de ambas as décadas e examinados os respectivos processos de aquisição de armas.

AS COMPRAS MILITARES NA DÉCADA DE 1970 E A CORRIDA ARMAMENTISTA

A comparação do contexto de elevação dos gastos militares e das compras de armamentos vivenciado pela América do Sul nas décadas de 1970 e de 2000 é fundamental para a compreensão dos conceitos de corrida armamentista e armamentismo. Para o estudo em questão, por razões metodológicas, consideram-se os dados relativos à aquisição de armamentos em cinco categorias, como as delimitadas pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), quais sejam: aeronaves, veículos blindados, artilharia, mísseis e navios. Segundo a tipologia do SIPRI, são os armamentos identificáveis como caracteristicamente ofensivos (ou que, mesmo de caráter defensivo, possam ser empregados além desse fim). A escolha dessas categorias é justificada por, apesar do foco quantitativo, ser necessário especificar a natureza ofensiva das aquisições, devido à importância da percepção de ameaças para o trabalho. Trata-se de uma escolha dos autores, baseada livremente nesse aspecto.

A análise quantitativa, nesta seção, fundamenta-se no proposto por

Bolks e Stoll (2000: p. 582), segundo os quais a literatura tradicional sobre o tema corrida armamentista – cujo embasamento se dá mediante a análise dos gastos e orçamentos militares – apresenta distorções graves, como o foco em relações duais entre os Estados envolvidos, ignorando os efeitos do processo de compra para além deles, como em países vizinhos ou o impacto dos fornecedores. Ao estudarem a questão da corrida armamentista naval das grandes potências desde o final do século XX, eles propõem que, em determinados casos, ela seja analisada pelo volume de aquisições – e não pelo valor empregado nas compras –, o que daria uma medida mais precisa do emprego de recursos (BOLKS; STOLL: 2000, p. 586-587). Recordam os autores que “guerras não são lutadas com dinheiro, mas com armas e pessoas”⁴ (BOLKS; STOLL: 2000, p. 589). Estudos posterior esse valem desse mesmo princípio, sob a justificativa de que dados empíricos tendem a reproduzir de modo imperfeito determinado conceito, mas as imperfeições da medida do volume de compras ainda seriam menos impactantes no resultado do estudo que as decorrentes da análise meramente pecuniária, e possivelmente seria um modelo apropriado para o desenvolvimento dos estudos dessa área (MARIN: 2009, p.47).

Há uma importante ressalva, ainda, sobre o fenômeno na América do Sul: o estudo de corridas armamentistas na região não poderia se basear apenas nos gastos militares, pois nesses países boa parte dos recursos financeiros é empregada em fins não militares, como despesas com pessoal ou de natureza política. Desse modo, o uso da quantidade de armamentos como variável é um índice mais confiável, facilitando a tarefa de medir o que é pertinente ao estudo. As armas ofensivas se destacam mais nesse cenário e sua natureza auxilia a entender as intenções de seus compradores (MENESES: 1982, p. 12).

O arranjo da década de 1970 foi marcado pela previsibilidade da competição da Guerra Fria e a proliferação de armas convencionais nos países subdesenvolvidos. Essa procura pelas armas teria sido fomentada desde o final dos anos 1960 e se enquadrou em um contexto favorável. A facilidade para a obtenção de créditos e a perspectiva de conflitos em várias regiões do mundo impeliram os Estados, mesmo em desenvolvimento, a tomarem parte no mercado de importação de armamentos (BRIGAGÃO: 1983, p. 15-16). Ademais, tornara-se uma política clara, por parte das potências, fornecer equipamento e recursos a seus respectivos aliados, o que prosseguiu até o final da década de 1980 (KELLER, NOLAN: 1998, p. 114). Em particular, na América do Sul, a existência de governos militares em diversos países propiciou o aumento das compras militares.

A corrida armamentista sul-americana se desenvolveu por fatores relacionados com desconfiças e rivalidades, oriundas do século XIX,

⁴No original: “wars are not fought with currency but with weapons and people.”

entre os países da região. Peru, Equador e Chile envolveram-se em disputas fronteiriças e Brasil e Argentina rivalizaram-se em questões geopolíticas – à época, marcada pela tensão com a construção de Itaipu e o grande fluxo migratório de brasileiro para países da região e província de Misiones (MENESES: 1982, p. 10-12). A redução do papel de preponderância dos Estados Unidos agravou esse quadro de instabilidade na América do Sul. Nesse período, o país não apenas deixou gradualmente de exercer influência hegemônica, mas também desvencilhou-se de uma complexa estratégia de balanceamento de poderes na região, ao liberalizar sua política de vendas de armamentos para a região ao término do governo Nixon (MENESES: 1982, p. 22). Desse modo, há uma situação de incertezas propícia à ocorrência de tal corrida.

Muito embora não se considere esta variável no presente estudo, é interessante observar que, entre 1970 e 1979, houve um aumento de 22,5% nos gastos militares mundiais, passando de 425 bilhões para 521 bilhões de dólares. Ao final da década, os gastos militares dos países desenvolvidos aumentaram cerca de 14%, quando comparado aos do início da década, totalizando 402,7 bilhões de dólares, enquanto que os dos países em desenvolvimento alcançaram o montante de 118,7 bilhões de dólares, o que correspondeu a um aumento de 61,6%. A América do Norte e a Europa respondiam por 75% dos gastos militares mundiais, e a América Latina⁵, apenas 1%. Quando se observa os gastos militares latino-americanos do período em tela, que passaram de 5 bilhões para 7 bilhões de dólares, nota-se uma elevação de 40% (US ACDA, 1982, p. 1-4).

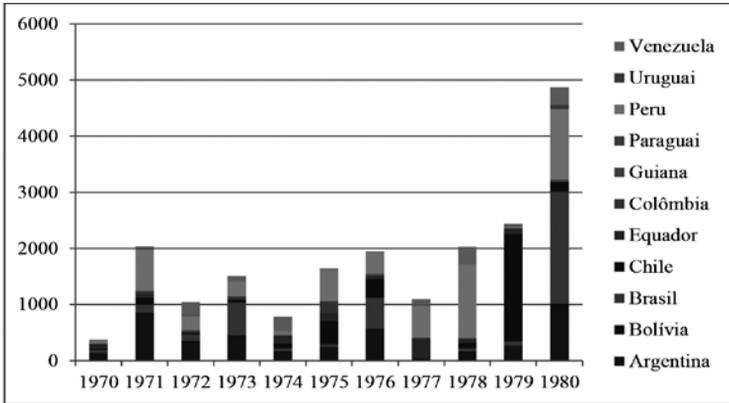
Se, por um lado, os gastos militares mundiais tiveram um aumento moderado, por outro, o comércio internacional de armas teve um crescimento acentuado de 124%, atingindo o valor de 23 bilhões de dólares. Desta vez, os países em desenvolvimento foram os responsáveis por esse crescimento, uma vez que a importação de armamentos passou de 6,9 bilhões de dólares, em 1970, para 17,7 bilhões de dólares, em 1979, um aumento de mais de 156%. Os países desenvolvidos dependeram 2,9 bilhões de dólares para a compra de armas, em 1970, e 4,2 bilhões de dólares, em 1979, o que representa uma elevação de quase 45%. Ao final da década, os países em desenvolvimento respondiam por aproximadamente 81% das importações mundiais de armas. Nessa conjuntura, a América Latina elevou suas compras militares, passando de 200 milhões de dólares para 1,5 bilhões de dólares, o que representa um significativo aumento de 650% e uma participação, em 1979, de 7% nas importações mundiais de armas (US ACDA, 1982, p. 5-9).

Em particular, na América do Sul, houve um volume expressivo de importação de armamentos na década de 1970. Com a exceção de 1974 e 1977, o crescimento nas compras militares foi constante (ver Gráfico I). É notável que se identifique a maior parcela de participação ativa nessas

⁵ Embora a América do Sul seja objeto de análise deste artigo, na ausência de dados específicos sobre a região, recorre-se aos dados da América Latina.

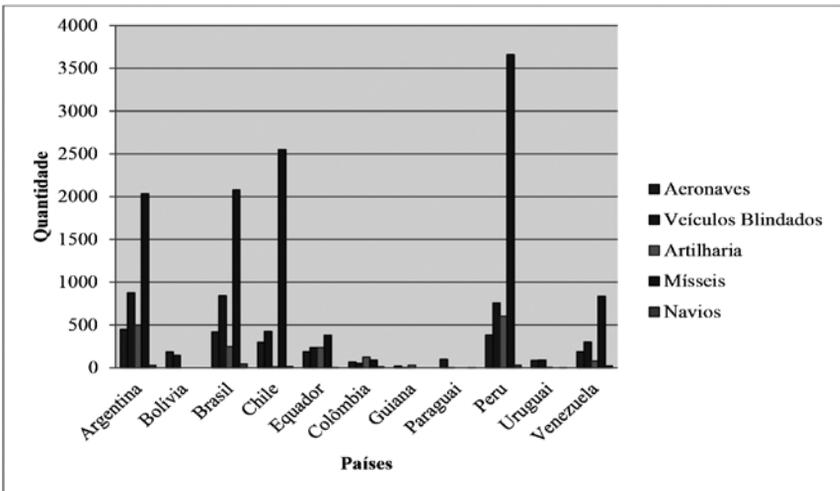
compras por parte dos Estados envolvidos em questões fronteiriças, como Peru e Chile, além de expressiva participação do Brasil e Argentina, os países com maior pujança militar e que exerciam uma pressão geopolítica mútua no período. A maior parte das aquisições se concentrou em veículos blindados e mísseis, itens de custo reduzido, enquanto poucos navios foram adquirido, dado seu elevado valor e tempo de construção, quando novos – racionalidade que não se aplicou às aquisições de aeronaves, que foram elevadas (ver Gráfico II).

Gráfico I: Compras de armamentos na América do Sul (década de 1970) ***



Fonte: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>.

Gráfico II: Compras de armamentos por tipo (década de 1970) ***



Fonte: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>.

Constata-se nesta seção, por fim, que a corrida armamentista na década de 1970 pode ser explicada por três razões: contexto internacional propício à sua consecução, grande volume de compras militares, com perspectiva de emprego para solucionar controvérsias, e rivalidades históricas não resolvidas pelos países sul-americanos. Diferentemente, na década de 2000, a aquisição de armamentos pelos países sul-americanos não se desdobrou em uma corrida armamentista, como se verá a seguir.

AS COMPRAS MILITARES NA DÉCADA DE 2000 E O ARMAMENTISMO

A década de 2000 mostra uma conjuntura internacional menos favorável ao conflito, porém, mais tempestiva à ocorrência de processos de instabilidade. Após os atentados de 11 de setembro, houve uma guinada do governo norte-americano nas políticas de segurança regionais. Os Estados Unidos passaram a direcionar esforços e recursos diplomáticos para que os países da América do Sul enveredassem à securitização do terrorismo, ao tempo que dinâmicas endógenas faziam ressurgir ameaças na região. Em uma localidade geográfica cuja configuração política e territorial relativamente estável se mostra pouco propensa ao conflito interestatal, o principal risco de instabilidade acaba decorrendo justamente do fenômeno da aquisição de armamentos, que ocorre naquele momento em diversos Estados (MARIN: 2009, p. 13). Daí o temor, ainda que falacioso, da existência de uma corrida armamentista neste segundo período.

Dois grandes vetores influenciaram esse processo de crescimento de compras militares na região. O primeiro, o Plano Colômbia, serviu para aumentar consideravelmente o aparato militar deste país, antes uma potência regional secundária, e ensejar a instalação de bases norte-americanas na região, um fator de insegurança para países limítrofes. O segundo, a instabilidade interna de alguns países, acarretou a possibilidade de conflitos, com trocas de presidentes, aumento da atividade de narcotráfico e problemas de controle de fronteiras. Isso redundou no caso mais grave, a escaramuça entre Colômbia e Equador no ano de 2008, que gerou uma crise com o envolvimento de outros vizinhos, chegando às vias do rompimento de relações diplomáticas (MASSÉ: 2009, p. 89). Houve também tensão chilena em relação a Bolívia e Peru, cujo relacionamento seria marcado por “avanços e retrocessos” (MILET: 2009, p. 79).

No novo milênio, ao contrário da década de 1970, ocorreu um aumento dos gastos militares mundiais e uma tímida elevação nas transferências internacionais de armamentos. Em 2010, os gastos militares mundiais atingiram o montante de 1,63 trilhões de dólares, o que representou um aumento superior a 90% em relação a 2001, quando eles totalizavam 839 bilhões de dólares. Nesse período, os Estados Unidos foram os principais responsáveis pela elevação desses gastos, tendo em vista que os próprios

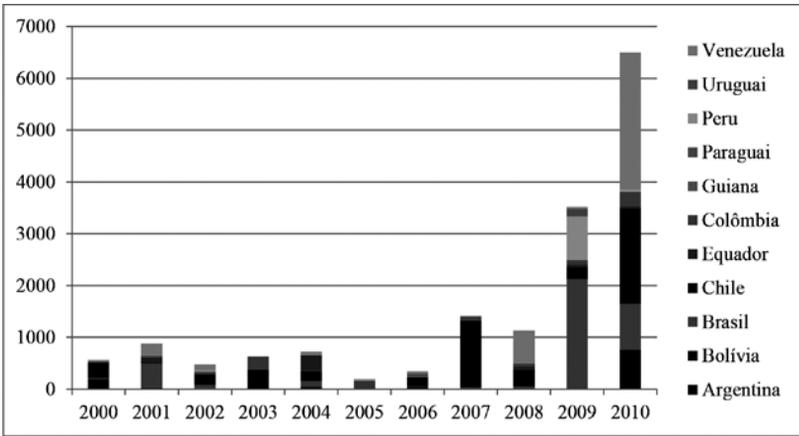
gastos subiram em torno de 81%, enquanto o aumento foi de 32% no resto do mundo (COOPER et al.: 2011, p. 157). No mesmo período, os gastos militares da América do Sul passaram de 38,7 bilhões para 63,3 bilhões de dólares, registrando um aumento de aproximadamente 66%. O Equador foi o país que mais aumentou seus gastos (272%), seguido de Colômbia (100,4%) e de Chile (83,6%). Os gastos brasileiros elevaram-se em 54,7% (COOPER et al.: 2011, p.104-207).

De 2001 para 2010, o valor total das transferências internacionais de armas basicamente não se alterou, permanecendo em torno de 25 bilhões de dólares. Após o comércio mundial de armamentos sofrer um decréscimo entre 2001 e 2004, chegando a 20 bilhões de dólares e voltando a crescer em 2005, ele se recuperou no período que se estende de 2006 a 2010 e registrou um aumento de 24% quando comparado com o período de 2001 a 2005 (BÉRAUD-SUDREAU et al.: 2011, p. 1-2). As aquisições de certos países da América Latina, do Oriente Médio, do norte da África e do sudeste da Ásia pareciam sugerir a emergência de um padrão reativo na compra de armas, com a perspectiva de se desenrolar em uma corrida armamentista. Para ilustrar a situação, houve um aumento expressivo no volume de armas importadas por Israel (102%), Cingapura (147%) e Argélia (102%), três Estados que não estavam entre os dez maiores importadores entre 2000 e 2004, mas que passaram a ocupar, respectivamente, o sexto, o sétimo e o nono lugares no período 2005-2009 (BROMLEY, 2010, p. 285-286).

A América do Sul também revela números impressionantes quanto à aquisição de armamentos, cuja participação na importação internacional de armas, com o aumento de 150% no volume transferido, passou de 1,5%, entre 2001 e 2005, para 4%, entre 2006 e 2010. O destaque recai, sobretudo, no Chile, que se tornou o maior importador de armas na região sul-americana e o décimo segundo no mundo, aumentando suas importações em 67%, quando comparado os dois períodos em tela. Nesse recorte temporal, o crescimento das importações de Brasil (436%), Equador (366%) e Venezuela (359%) igualmente chama a atenção (BÉRAUD-SUDREAU et al.: 2011, p. 5).

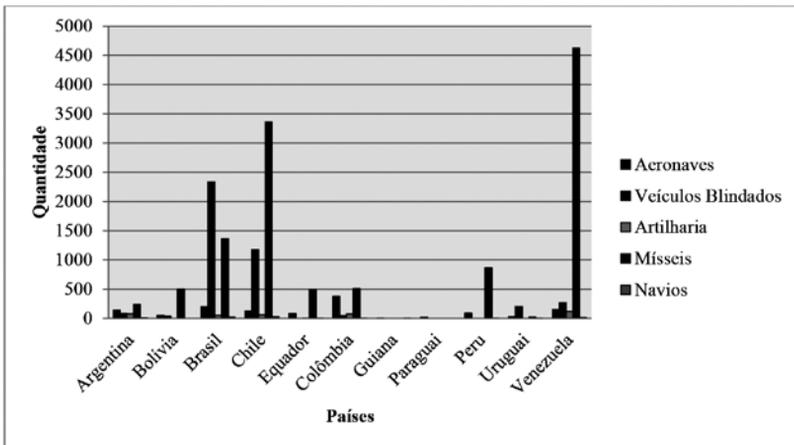
É bastante significativo, especificamente, o aumento no volume de compras entre os anos de 2007 e 2010 (ver Gráfico III). Comparado com a década de 1970, registrou-se uma diferença muito maior na curva de crescimento, todavia, em termos gerais, o volume total de compras se mostra reduzido e até mesmo inflacionado por compras de produtos que serão entregues em longo prazo, como nos casos de Brasil e Venezuela (ver Gráfico IV). No período anterior, verifica-se um volume anual superior a mil unidades por ano, enquanto esse valor é alcançado (e superado) apenas nos quatro últimos anos do período recente.

Gráfico III: Compras de armamentos na América do Sul (década de 2000) ***



Fonte: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>.

Gráfico IV: Compras de armamentos por tipo (década de 2000) ***



Fonte: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>.

Este seria um primeiro indício de que não se estaria conflagrando uma corrida armamentista, pelo simples caráter quantitativo não representar uma situação de competição entre os Estados. Não parece haver um predomínio regular de determinados Estados no volume de compras, como no período analisado anteriormente, apesar de Chile, Venezuela

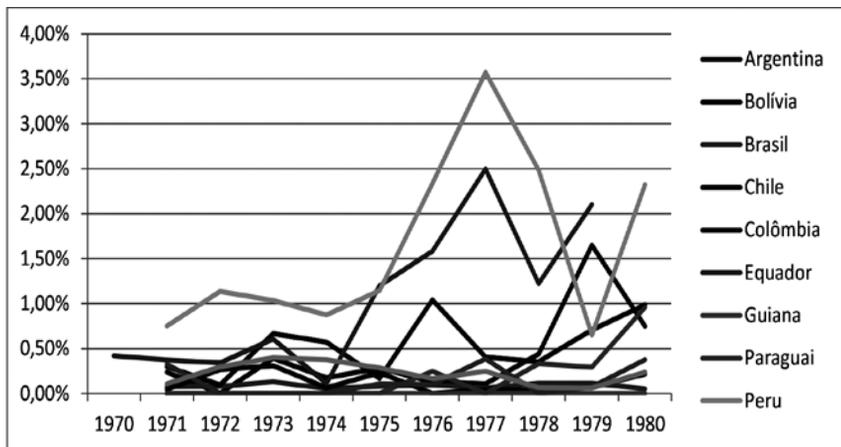
e Brasil estarem na dianteira em volume de compras, especialmente nos últimos três anos. Destacam-se os programas vultosos destes três países, como a aquisição de caças modernos pelo Chile, a compra de armas de fogo, caças e veículos russos pela Venezuela e o projeto F-X2 e os acordos com a França para desenvolvimento de submarinos convencionais e nuclear pelo Brasil. Outro indício, também em termos numéricos, de que não haveria essa corrida na América do Sul é que as taxas de aquisição de armamentos são comparativamente menores do que as taxas do anos 1970.

Para aperfeiçoar esta análise em tela, é necessário recorrer a uma fundamentação secundária e contrapor dois conjuntos de dados: compras militares e Produto Interno Bruto (PIB). Com efeito, é possível avaliar de que maneira os países sul-americanos empenharam recursos financeiros na aquisição de armamentos e deduzir a finalidade desse processo. A escolha desses dados, uma vez mais, reveste-se de um caráter metodológico. O valor das importações militares representa uma quantificação bastante próxima do que foi empregado pelos países para a compra dos aparatos descritos na parte anterior do trabalho, e a comparação com o PIB possibilita um estudo mais acurado acerca dos valores destinados às compras que o orçamento de defesa em geral dos países (sujeito a flutuações mais drásticas por contingenciamentos ou gastos com pessoal). Basicamente, por estar menos sujeito a flutuações, o PIB é mais adequado para a extração da porcentagem destinada às compras das décadas de 1970 e 2000⁶.

Na primeira destas duas décadas acima, os países da região passaram a dispendir uma porcentagem crescente de seus orçamentos para compras militares no exterior (ver Gráfico V). Entre 1971 e 1974, houve um leve crescimento dessa porcentagem nos países como um todo e, a partir de 1975, um incremento acentuado, principalmente no Chile, Equador, Bolívia e Peru. É de se notar que Brasil e Argentina, os países com maior efetivo e capacidade militar, apresentam pouca variação no percentual destinado a tais compras, porém, quantitativamente, foram os que mais investiram nesse setor, e essa situação possivelmente refletiria a aproximação entre os países que já se vislumbrava no final do período.

⁶ A fonte de tais dados para o período mais recente são o anuário do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security), de onde obtiveram-se os valores das compras, e a base de dados do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>), de onde se obteve a listagem do PIB dos países. Para o período da década de 1970, houve também a utilização de relatórios WMEAT (World Military Expenditure and Arms Transfers), elaborados pela ACDA (Agência de Controle de Armas e Desarmamento dos EUA) e disponíveis em <http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/c50834.htm>.

Gráfico V: Relação entre PIB e gasto com compras militares (década de 1970) ***



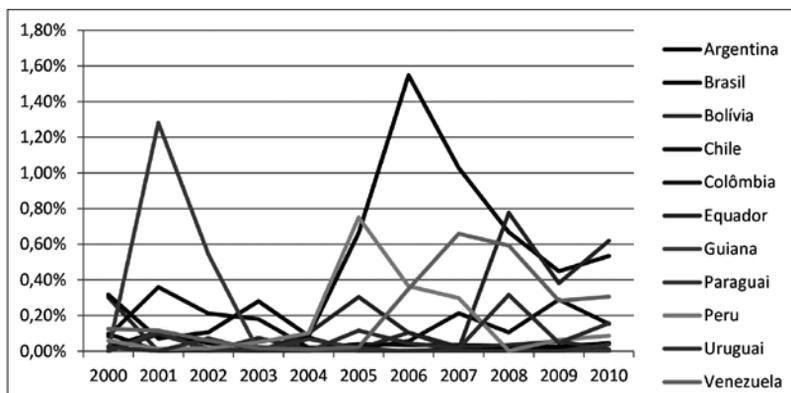
Fonte: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1964-1997*

Em relação à média mundial, o percentual destinado às compras pela maioria desses países é muito baixo, com valores inferiores a 0,5% da média, o que torna ainda mais significativo o aumento vertiginoso dos recursos dispensados a essa atividade por alguns países na reta final dessa década, com o Peru superando a marca de 3,5% no ano de 1977. O aspecto de uma corrida armamentista se torna factível, de modo mais claro ao verificarmos que esse aumento ocorreu entre países com fronteiras comuns e disputas históricas irresolutas, um dos poucos fatores de conflitos observáveis na região.

Nos anos 2000, em comparação com o período anterior, constatou-se um crescimento semelhante no percentual das compras militares em relação ao PIB a partir da metade da década (ver Gráfico VI)⁷, mas, em geral, esse valor manteve-se estável na maioria dos países sul-americanos. A principal exceção foi o Chile, com uma elevação abrupta de gastos a partir de 2005, mas que sofreu queda imediata a partir de 2007. Equador e Peru apresentaram processos similares, e apenas a Venezuela deteve um crescimento mais sustentado desse percentual, não obstante sua redução em 2008.

⁷ Desconsidera-se, neste levantamento, o pico inicial caracterizado pelo gráfico da Guiana, cujo impacto dos gastos de defesa em um PIB reduzido são maiores, além de os valores reais serem poucos significativos.

Gráfico VI: Relação entre PIB e gasto com compras militares (década de 2000) ***



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/facts/>>; World Bank National Accounts Data. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/facts/>>; <<http://data.worldbank.org/data-catalog/>>.

Há duas observações importantes sobre os dados em questão neste período. Primeiramente, verifica-se uma queda acentuada do percentual acima em quase todos os países da região no ano de 2008. Uma explicação para isso seria a ocorrência da crise financeira internacional, que tolheu de maneira significativa os gastos de defesa ao redor do mundo, especialmente em países com economia fragilizada ou vulneráveis, como os da América do Sul. Em segundo lugar, e possivelmente mais significativo, apesar do valor bruto dos investimentos em importações militares serem superiores àquele da década de 1970, em termos relativos, houve uma redução drástica do percentual empregado nessa área. Para a maioria dos países, as compras militares não ultrapassam a marca de 0,2% do PIB, e apenas casos excepcionais, como da Guiana ou do Chile, ultrapassam o patamar de 1%, o que teria sido menos difícil no período anteriormente analisado.

A situação conjuntural da economia, que tornou praticamente inviável o engajamento em uma corrida armamentista, e o baixo valor empregado nas importações de armamentos indica que no período da década de 2000 não teria desencadeado tal processo, como a década de 1970. Trata-se, na verdade, de um processo de armamentismo, cuja finalidade precípua dos países sul-americanos foi conduzir a adaptação, modernização e transformação de suas forças armadas, muitas delas em condições de sucateamento, impostas pelo tempo de serviço.

Até aqui, pode-se verificar, por meio da análise qualitativa, concentrada na dimensão material das compras militares, que não ocorreu corrida armamentista, porém, por que mudaram as percepções dos países sul-

americanos acerca da aquisição de armamentos? Eis que se introduza dimensão ideacional no estudo desse conceito, cerne do argumento ora apresentado. A construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, mesmo que em fase de consolidação, é o que fundamentou a ocorrência do armamentismo na década de 2000 e conferiu significado às compras militares empreendidas no período. Essa identidade se materializou, em contraste com os anos 1970, no maior grau de institucionalização da América do Sul, que tornou os custos políticos do conflito elevados, quando não proibitivos. É este o tema da seção a seguir.

A IDENTIDADE SUL-AMERICANA EM MATÉRIA DE DEFESA: DA LÓGICA DO CONFLITO À COMUNIDADE DE SEGURANÇA?

Concomitante ao aumento dos gastos militares e das compras de armas na América do Sul, que, a exemplo da década de 1970, ultrapassaram a média mundial – e a despeito da diferença observada na porcentagem dessas compras em relação ao PIB –, os líderes sul-americanos direcionaram diversos esforços para aprofundar a integração regional, com implicações importantes em matéria de defesa. Novas perspectivas e instituições surgiram. Há quarenta anos, os antagonismos do condomínio bipolar, que se manifestavam na região, compelia os países sul-americanos a combater ameaças extraregionais, provenientes de qualquer ação soviética que afetasse o equilíbrio de poder instaurado, ao tempo em que eles nutriam desavenças e suspicácias entre si. Velhos arranjos, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), eram incapazes de suplantam a lógica de rivalidade – e quiçá conflitiva – sul-americana. A partir de 2000, nota-se um incremento da cooperação entre os países da América do Sul, passando desde a integração física, com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), até a integração política, com a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Traço marcante dessa integração política foi o estabelecimento, em 2008, no âmbito da própria UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A diferença do grau de institucionalização entre ambas as décadas, que tanto expressa quanto constitui a identidade dos países sul-americanos, individual e coletivamente, em seus relacionamentos, é essencial para a compreensão dos processos de corrida armamentista e de armamentismo. Na década de 1970, a inexistência de instituições regionais dificultou – quando não impediu – a construção de uma identidade sul-americana, como um todo, e em matéria de defesa, em particular. Já nos anos 2000, a multiplicação de instituições na América do Sul – às vezes uma sobrepondo-se a outra – possibilitou o desenvolvimento de uma identidade comum na região, com implicações para questões de defesa. Na ausência de uma estrutura socialmente compartilhada, que permita aos países transparecer seus entendimentos recíprocos e coordenar suas posições politicamente,

rivalidades e desconfianças ditam a tônica de suas identidades e a lógica do conflito se impõe, propiciando a ocorrência de uma corrida armamentista quando os países levam a cabo processos de aquisição de armamentos.

Não existia uma ideia e tampouco um projeto de América do Sul entre os 1970 e 1980, e sim algumas iniciativas de integração latino-americana no plano econômico, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), doravante denominada Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Convém recordar, nesse aspecto, a iniciativa sub-regional de cooperação econômica e social do Pacto Andino⁸, em 1969, que se converteria na Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1997. No plano político, abrangendo todo o continente, figurava a Organização dos Estados Americanos (OEA). Questões de defesa eram tratadas sob a alçada do conceito de “segurança hemisférica”, fortemente atrelado às concepções políticas norte-americanas, e também detinham enfoque continental. A estruturação do arcabouço legal para reger essa área seguiu-se ao término da Segunda Guerra Mundial.

Em 1947, os Estados americanos firmaram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), ou Pacto do Rio, comprometendo-se a adotar o princípio da segurança coletiva no continente. Um ano depois, acordou-se o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, ou Pacto de Bogotá, obrigando os países pactuantes a resolverem suas controvérsias por meios pacíficos, com ênfase no direito internacional, no diálogo e na diplomacia. A própria criação da OEA, também em 1948, prestou contribuição importante para a segurança hemisférica, ao reforçar a resolução pacífica de disputas e a prevenção do conflito. Passo significativo, que poderia contribuir para aumentar a confiança entre os Estados latino-americanos e caribenhos, foi tomado em 1967, com a assinatura do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, ou Tratado de Tlatelolco, vinculando o estabelecimento (inédito) de uma zona livre de tais armas à manutenção da paz e da segurança na região.

Com a predominância de arranjos continentais, latino-americanos e até mesmo sub-regionais, inócuos no sentido de gerar coesão, não se percebeu um esforço, ainda que incipiente, de construção de uma identidade sul-americana, menos ainda no campo da defesa. Na verdade, os países derivavam suas práticas dos mecanismos continentais, mas elas não eram capazes de suplantar as rivalidades e desconfianças entre os países sul-americanos. O TIAR foi colocado em xeque na Guerra das Malvinas, ao fracassar no teste de promover a solidariedade continental, enquanto emergiu um parâmetro de solidariedade sub-regional, reativa, importante para provocar a reflexão sobre uma identidade sul-americana. Isso ocorreu

⁸ Foi formado, originalmente, por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. A Venezuela entrou aderiu ao acordo em 1973, e o Chile retirou-se dele em 1976.

a partir do Grupo de Contadora⁹ em 1983, que precedeu o Grupo do Rio¹⁰, em 1986. Ainda assim, essa construção identitária não foi propriamente endógena, mas definida por meio da oposição às políticas intervencionistas norte-americanas na América Central.

Por sua vez, na década de 2000, os países da América do Sul exprimiram o desejo de aprofundar a integração regional, favorecendo a construção de uma identidade sul-americana, que também se estenderia para a área de defesa. É fato que esse aprofundamento decorreu de um longo processo histórico, incorporando princípios e práticas de décadas anteriores, e nem sempre produziu sinergia entre os países da região. Não convém, neste espaço, discorrer sobre toda a marcha da integração sul-americana nos anos recente, e sim enfatizar o principal projeto que ilustra esse caminho: a UNASUL.

Em setembro de 2000, realizou-se a primeira das três reuniões de presidentes da América do Sul, que destacou a necessidade de se estabelecer uma agenda comum de oportunidades e desafios para a região. A segunda, em 2003, expressou a vontade dos países em impulsionar ações de coordenação e cooperação em direção à configuração de um espaço comum sul-americano. Finalmente, a terceira reunião, em 2004, criou a Comunidade Sul-Americana de Nações, que se converteria, em 2008, em UNASUL. Essa instituição foi criada com o propósito de promover a integração regional transversal, incorporando temas como energia, educação, saúde, ambiente, infraestrutura, segurança e democracia. Desde então, ocorreram diversas reuniões de chefes de Estado e de governo, de ministros e de setores das sociedades, materializando um dos objetivos do Tratado Constitutivo da UNASUL: a construção e consolidação de uma identidade sul-americana.

Esta aproximação beneficiou, em grande medida, a área de defesa. Também no ano de 2008, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da UNASUL, processo que contou com forte protagonismo do governo brasileiro, encampado pelo então ministro da Defesa, Nelson Jobim. O CDS se tornou uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, com os seguintes objetivos: consolidar uma zona de paz na América do Sul, para promover a estabilidade democrática e o desenvolvimento dos países, além de contribuir para a paz mundial; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, fortalecendo a unidade da região e também latino-americana; e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional no tema.

⁹ Composto por México, Panamá, Colômbia e Venezuela em resposta à invasão dos Estados Unidos em Granada, manifestando-se de maneira contrária a essa prática política do país.

¹⁰ Trata-se do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política originado do trabalho político e diplomático dos Grupos de Contadora e de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), em favor da paz na América Central. Tornou-se um mecanismo regional de concertação política e interlocutor representativo da América Latina e Caribe junto a outros países. Atualmente, possui 24 países membros.

É interessante observar outros três pontos que tendem a reforçar a identidade sul-americana em matéria de defesa. O primeiro deles, a vontade manifesta dos países em construir uma base industrial de defesa na América do Sul. O segundo, entre os objetivos específicos do Conselho, está a adoção de medidas de construção da confiança e da segurança, o que inclui a transparência nos gastos militares, exercícios conjuntos das Forças Armadas, intercâmbio entre militares, entre outras. O último é a inauguração do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), instância para a produção de tais estudos com o propósito de acessar o CDS.

Já se analisa a elevação do nível institucional da América do Sul à luz do conceito de “comunidade de segurança”, no sentido de Deutsch. Essa situação é atingível quando a confiança e o respeito mútuo entre certos Estados torna inconcebível a guerra como meio de solucionar suas controvérsias. Entusiasta dessa concepção, em oposição a teorias tradicionais sobre paz e guerra nas relações internacionais, o atual ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, argumenta que:

Hoje, a América do Sul caminha para se tornar uma Comunidade de Segurança, não no sentido que se usou tantas vezes na América do Sul, mas no sentido que o cientista político Karl Deutsch conferiu a esta expressão: uma comunidade de Estados soberanos entre os quais a guerra é impensável. (AMORIM: 2013, p. 3)

Esta comunidade de segurança sul-americana, aliás, já partiria do seguinte entendimento comum: a cooperação orienta as ações no âmbito regional, enquanto que a dissuasão deve ser extraregional. Mais um indicativo de que os países da região enveredaram esforços para abolir o conflito em suas interações e reforçar sua unidade frente a interesses de potências estrangeiras, ou mesmo projetar a América do Sul como um polo de poder. Parece ser esta uma expectativa desejável e promissora entre as lideranças políticas regionais.

No novo milênio, a existência de uma estrutura socialmente compartilhada entre os países sul-americanos, capaz de constituir suas identidades e moldar seus entendimentos, práticas e expectativas, impossibilitou a deflagração de uma corrida armamentista na região. Estrutura que se estendeu por diversas áreas, entre elas, a defesa. A factibilidade de instituições comunitárias dirimirem as perspectivas de um eventual conflito regional imprimiu a este maior custo político e estratégico. Mesmo presentes situações de instabilidade, as limitações impostas pelo arcabouço institucional constrangeu as percepções e comportamento das lideranças políticas da América do Sul. Conseqüentemente, o processo de compras de armamentos observado nesta década não se caracterizou como uma corrida armamentista, e sim armamentismo: o enfrentamento e a agressão não foram opções neste contexto.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como foco uma análise quantitativa e hermenêutica. Em uma primeira etapa, procurou-se diferenciar os conceitos de corrida armamentista e de armamentismo, uma vez que ambos se assemelham bastante e às vezes são empregados de maneira irrefletida. Na sequência, por meio dos dados coletados e da comparação histórica, demonstrou-se que a suposição de uma corrida armamentista na década de 2000 é uma falácia. Conquanto os gastos de defesa e as compras militares tenham-se elevado significativamente, essa situação não se demonstrou sustentável e não houve alocação expressiva de recursos econômicos para a aquisição de armamentos, como se verificou nos baixos percentuais que ela ocupou no PIB dos países sul-americanos. De modo a complementar o estudo em tela, considerando a dimensão ideacional nas compras militares, creditou-se importância à formação de uma identidade sul-americana – com a possibilidade de consubstanciar uma comunidade de segurança – em matéria de defesa como meio para superar as rivalidades e desconfianças outrora existentes.

Conclui-se, portanto, que não houve uma corrida armamentista – a exemplo os anos 1970 – na década de 2000, e sim um processo de armamentismo que não implicou, isoladamente, no risco de conflito. Neste período, a construção de uma identidade sul-americana e o maior peso das instituições regionais, quando comparado com o período anterior, apresentaram-se como fator inibidor da corrida armamentista. Apesar de empíricos levantarem as suspeitas quanto ao desencadeamento de tal processo, a estrutura regional socialmente compartilhada reduziu a insegurança dos países sul-americanos.

Como tema de pesquisa futura, que merece ser explorado, pode-se sugerir a formação de uma comunidade de segurança sul-americana, por meio da consolidação e aprofundamento da identidade regional em matéria de defesa. Trata-se de uma meta extrema e consideravelmente dificultosa de se alcançar, mas o padrão de arranjo regional, em termos de instituições, parece ter mitigado o conflito. Com o estudo do processo de aquisição de armamentos nas décadas de 1970 e 2000 e suas conseqüências, notou-se um caso prático em que há possibilidade de consecução desse tipo de comunidade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. *A construção da identidade sul-americana em matéria de Defesa*. [Discurso] Manaus: I SEMINÁRIO SUL-AMERICANDO SOBRE MONITORAMENTO DE ÁREAS ESPECIAIS. 1., 2013, Manaus. *Discurso...* ago. 2013. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/agosto/idt_sul_americana_defesa.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2013.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora UNB, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: 2002. (Coleção Clássicos IPRI).

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Brasília. *Correspondência especial*. Venda de armas à América Latina. Editorial no "Washington Post". N. 624.2(20) (22). Washington: 03 jun. 1971.

BOK, Sissela. Distrust, secrecy, and the arms race. *Ethics*, v. 95, n. 3, p. 712-727, Apr. 1985. Edição Especial: Symposium on Ethics and Nuclear Deterrence. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2381046>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

BOLKS, Sean; STOLL, Richard J. The arms acquisition process: the effect of internal and external constraints on arms race dynamics. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 44, n. 5, p. 580-630, Oct. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/174645>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

BRIGAGÃO, C. *A corrida para a morte: desarme o mundo armado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

CLAUSEWITZ, C. v. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DANIEL, Frank Jack. Jobim nega corrida armamentista na América do Sul. *Estadão*, São Paulo, 15 abr. 2008. Seção Política. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional/jobim-nega-corrida-armamentista-na-america-do-sul,156987,0.htm?p=1>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

ESTADOS UNIDOS. Arms Control and Disarmament Agency. *World military expenditures and arms transfers 1970-1979*. Washington: ACDA Publication, mar. 1982. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/185663.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, n. 24, p. 217-231, Jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100014>. Acesso em: 08 dez. 2013.

GIIRALDI, Renata. Marco Aurélio Garcia descarta corrida armamentista na América do Sul. *Folha Online*, Brasília, 17 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u393109.shtml>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

HERZ, J. Idealist internationalism and the security dilemma. *World Politics*, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

HILLARY adverte para possível corrida armamentista na América do Sul. *Folha*

Online, São Paulo, 15 set. 2009. Seção Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u624336.shtml>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

HOLTOM, Paul et al. International arms transfers. *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, 2010. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2010/files/SIPRIYB201007.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

HOLTOM, Paul et al. Trends in international arms transfers. *SIPRI Fact Sheet*, Mar. 2011. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1103a.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

HOLTOM, Paul; BROMLEY, Mark; SIMMEL, Veron. *SIPRI. Measuring International Arms Transfers*. SIPRI Fact Sheet, Dec. 2012. Disponível em: <http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=450#>. Acesso em: 08 dez. 2013.

KELLER, William W.; NOLAN, Janne E. The Arms Trade: business as usual? *Foreign Policy*, Washington, n. 109, p. 113-125, Winter 1997-98. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1149465>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

MARIN, Victor C. *Arms Racing and Conflict in the Third World: 1970-2000*. 2009. 238f. (Doutorado em Filosofia) - Rice University, Houston, Texas, Estados Unidos, 2009. Disponível em: <<http://scholarship.rice.edu/bitstream/handle/1911/61969/3421443.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

MASSÉ, Frédéric. Un balance de la seguridad colombiana en el 2008: grandes avances ensombrecidos. In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodríguez (Ed.). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en America Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009. p.85-95.

MENESES, Emilio. *Competencia armamentista en América del Sur: 1970-1980*. Estudios Públicos, Santiago, Chile n. 7, 1982. Disponível em: <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1276_615/rev07_meneses.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2013.

MILET, P. Chile: tensiones con vecinos del norte, modernización de la defensa y protección regional In: MATHIEU, Hans; ARREDONDO, Paula Rodríguez (Ed.). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en America Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2009. p. 79-84.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003, 1152 p.

PERLO-FREEMAN, Sam et al. Military expenditure. *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, 2011. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

PERLO-FREEMAN, Sam et al. Military expenditure. *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, 2011. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis et al. *A assim chamada 'corrida armamentista' e os conflitos transnacionais na América Latina*. Brasília: SAEI, 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/a-assim-chamada-corrida-armamentista-e-os-conflitos-transnacionais-na-america-latina/download>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

THE ARMS Transfers Database Arms Trade Register. SIPRI, Sweden, [2009]. Base de Dados. Disponível em: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php>. Acesso em: 08 dez. 2013.

WENDT, Alexander. Constructing international politics. *International Security*, v. 20, n. 1, p.71-81, Summer, 1995. Disponível em: <<http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/PSC124/PSC124Readings/WendtConstructivism.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

Recebido em: 10/12/2013

Aceito em: 25/04/2014

UMA OPERAÇÃO NAVAL PARA A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Fernando Roberto dos Santos*¹

RESUMO

Este trabalho visou a construção conceitual da Interdição Marítima, com independência dos interesses estatais. Identificou-se que a Interdição Marítima evoluiu do Bloqueio Pacífico, em virtude deste não encontrar acolhimento no Direito Internacional ao afrontar a soberania de outros Estados, quanto à liberdade de uso do mar. Entretanto, quando a Interdição Marítima é implementada em nome das Nações Unidas, observou-se a possibilidade do seu emprego como instrumento de um Poder Naval não estatal, capaz de restringir o tráfego de navios ou embarcações militares, a extração de recursos no mar e em seu leito e o transporte de materiais ou de pessoas, em prol da paz e da segurança internacionais.

Palavras-chave: Interdição Marítima, Operação de Interdição Marítima, Bloqueio Pacífico, Poder Naval e Nações Unidas.

A NAVAL OPERATION FOR INTERNACIONAL PEACE AND SECURITY

ABSTRACT

This work is aimed at the conceptual construction of Maritime Interdiction regardless of the interests of the States. It was found that the Maritime Interdiction evolved from the Pacific Blockade, since it does not find acceptance in international law due to its confrontation on State's sovereignty, in terms of freedom of navigation. On the other hand, when Maritime Interdiction is carried out on behalf of the United Nations, it can be used as an

* Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: fernando.roberto@egn.mar.br

¹ Capitão-de-Fragata, Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, e, atualmente, é instrutor de Operações Navais da Escola de Guerra Naval, tendo realizado o Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores em 2012, cujo trabalho monográfico serviu de base para o presente artigo.

instrument of a non-state Sea Power, able to restrict merchant or military navigation, exploitation of sea resources and the transport of goods and people, in order to support peace and international security.

Keywords: Maritime Interdiction, Maritime Interdiction Operation, Maritime Interception Operation, Maritime Intercept Operation, MIO, Pacific Blockade, Sea Power and United Nations.

INTRODUÇÃO

O mundo viu nascer no ocaso da Guerra Fria (1947 - 1989) uma inovação na longa história militar. Das discussões suscitadas com a implementação do embargo ao Iraque, durante a Primeira Guerra do Golfo (1990 - 1991), percebeu-se que a globalização impelia as Marinhas a uma atuação cooperativa mesmo em águas distantes, enquanto o Direito Internacional continha o intervencionismo estatal, em uma dialética de forças que gerou a Interdição Marítima como solução para as manobras de crise afetas à paz e segurança internacionais.

Não se tratava, contudo, de uma solução gerada tempestivamente. Decorria, ela, de uma extensa trajetória evolutiva desde que se intencionou empregar Operações de Bloqueio sem a correspondente declaração de guerra. Nasceu, assim, motivada pela constante necessidade de se influir durante as situações de conflito internacional, trilhando o caminho que evita a guerra.

Ocorre que a civilização evoluiu e, com ela, o Direito Internacional, que com um compassado amadurecimento foi ordenando e condicionando o papel estatal, até um ponto em que a Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu a responsabilidade de zelar pela paz e segurança internacionais.

É evidente que novidade tão importante motiva o estudo de sua natureza. Como não se encontrou, durante a pesquisa bibliográfica-documental, uma argumentação que suportasse a adoção de uma definição existente, este trabalho teve início pelo estudo histórico de seu surgimento e aplicação, e convergiu para o propósito de buscar a sua conceituação.

Espera-se que a formulação de tal definição contribua para o desenvolvimento doutrinário voltado para essa atividade naval que encontra frequente emprego na atualidade, inclusive pela Marinha do Brasil, e corresponde a uma das atividades inerentes às forças multinacionais colocadas à disposição das Nações Unidas, fato de grande relevância para o Brasil, inclusive por pleitear assento permanente em seu Conselho de Segurança.

UM CONCEITO PARA A INTERDIÇÃO MARÍTIMA

Desde que Alfred Thayer Mahan (1840-1914) defendeu a fundamental importância do Sea Power para o “curso da história e a prosperidade das nações”, os conceitos de Poder Marítimo e Poder Naval difundiram-se mundialmente (MAHAN, 1890, p. VI e 1; CROWL, 1986, p. 598), dada à sua relevância para a orientação das políticas dos Estados voltadas para o uso do mar, ou que dele dependam.

No contexto estatal do debate que se seguiu, alcançou-se o entendimento de que o Poder Naval é a parcela militar do Poder Marítimo e este, por sua vez, constitui a parte do Poder Nacional que viabiliza o uso do mar e das águas interiores² (FLORES, 1972, p. 91). Seguindo o raciocínio de Kearsley (1992, p. xii), pelo qual o poder reside na capacidade de influenciar eventos, o Poder Marítimo é a capacidade de exercer influência a partir da utilização do mar e das águas interiores e o Poder Naval, de exercê-la por meios militares.

A natural visão unilateral de cada Estado das potencialidades de realização do Poder Naval por meio da Interdição Marítima condicionou a leitura deste fenômeno, limitando sua abordagem. Este estudo busca compreender a natureza da Interdição Marítima a fim de encontrar uma definição livre dos compromissos com os interesses estatais.

A Interdição Marítima, em sua conceituação mais genérica, engloba a capacidade de se interferir no uso do mar por terceiros. Quando essa limitação no uso do mar recai sobre um organismo não estatal ou indivíduos, o seu estudo é contido no contexto jurisdicional. Quando é conduzida de forma imparcial, havendo estado de guerra declarado, condiciona-se ao Direito Internacional na forma do Bloqueio (INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO HUMANITÁRIO, 2001, p. 133 - 134). Mas, quando confronta a soberania de Estados fora desse contexto, a discussão exige ainda maior cuidado conceitual.

É a aplicação deste conceito como cerceador da liberdade dos Estados fora do contexto do Bloqueio que norteia o emprego da expressão Interdição Marítima neste trabalho, englobando qualquer medida, imposta por um Poder Naval, que limite o transporte marítimo ou a navegação, ainda que parcial ou temporariamente.

Assim, busca-se estruturar o seu conceito a partir da identificação dos elementos constituintes obtidos pela observação da sua evolução histórica. Examinam-se na próxima seção os eventos que imprimiram as características que as distinguiram das Operações de Bloqueio, a saber: a interdição que antecedeu a Batalha Naval de Navarino (20 out. 1827), a Quarentena (22

² Neste trabalho, cuidou-se de não se excluir as águas interiores a fim de proporcionar uma maior abrangência ao estudo. Tal abordagem é coerente com a visão da Marinha do Brasil (BRASIL, 2014, p. 1-1).

out. - 21 nov. 1962) e a Interdição Marítima adotada em resposta à invasão do Kuwait pelo Iraque (02 ago. 1990). E, nas seções seguintes, os elementos assim obtidos são reunidos com as características observadas a partir de suas ocorrências, a fim de proporcionar um enunciado para o seu conceito.

AS ORIGENS DA INTERDIÇÃO MARÍTIMA

Morabito (1991) examinou a história da Interdição Marítima, do seu surgimento nas Operações de Bloqueio à Interdição Marítima realizada na Primeira Guerra do Golfo, passando pelo Bloqueio Pacífico³ e pelas especificidades da Quarentena. Dessa evolução, além da interdição realizada para a aplicação da jurisdição dos Estados, restaram disponíveis para aplicação na atualidade, os conceitos de Operação de Bloqueio, empregado em estado de guerra declarada, e o de Interdição Marítima, cujo estudo da natureza e função demandou o exame de sua gênese conceitual.

A Batalha de Navarino, travada em 20 de outubro de 1827 entre a Rússia, a França e o Reino Unido, de um lado, e o Egito⁴ e o Império Otomano, de outro, marcou a origem do conceito de Bloqueio Pacífico, como uma particularização do bloqueio empregado em situações de conflito armado. (HOGAN, 1908, p. 14 e 73-76; MORABITO, 1991, p. 5).

Ela ocorreu em consequência de um tratado assinado em julho do mesmo ano, pelo qual os três Estados ocidentais concordaram em empreender uma ação mediadora para impor um armistício à Guerra de Independência da Grécia contra o Império Otomano (1821 - 1829), por meio de uma Força Naval conjunta, cujo comando coube ao Reino Unido (GRANT, 2008, p. 209; MORDAL, 1970, p. 203).

A causa grega havia polarizado o entusiasmo europeu, pela insegurança à navegação⁵ gerada pelo conflito e que, no caso russo, somou-se à preocupação em garantir o acesso ao Mediterrâneo (HOGAN, 1908, p. 73; MORDAL, 1970, p. 203), dando ensejo à iniciativa mediadora das potências ocidentais.

Com o deslocamento da Esquadra de Alexandria para a principal base naval otomana no Peloponeso, na Baía de Navarino, os comandantes das Forças Navais ocidentais empreenderam um esforço diplomático que

³ O Bloqueio Pacífico é um ato coercitivo que consiste na interdição de portos ou de uma região costeira [por um Estado], sem declaração de guerra, e que depende da passividade do Estado bloqueado (HOGAN, 1908, p. 70).

⁴ Naquela ocasião, nominalmente, o Egito fazia parte do Império Otomano (GRANT, 2008, p. 209), embora preservasse uma certa autonomia e possuísse forças militares próprias (MORDAL, 1970, p. 203).

⁵ Em função de atos de pirataria decorrentes do caos reinante na Grécia (HOGAN, 1908, p. 73).

resultou no compromisso do Comandante-em-Chefe oponente de imobilizar a sua esquadra até que a decisão do Sultão sobre a proposta de mediação fosse conhecida. (GRANT, 2008, p. 209; MORDAL, 1970, p. 205).

Sem terem sido interrompidas as negociações diplomáticas ou emitida declaração de guerra, foi adotado um Bloqueio em setembro que, em duas ocasiões, impediu que parte da Esquadra otomana deixasse o porto⁶ (HOGAN, 1908, p. 75-76).

Devido às ações hostis em terra e à aproximação do inverno, decidiu-se por pressionar o Comandante-em-Chefe otomano em prol do armistício, fundeando-se a Esquadra ocidental em distância cerrada dos navios oponentes. O assassinato de um oficial britânico e parte da guarnição de uma embarcação miúda desencadeou uma reação em cadeia que resultou na destruição da esquadra otomana (GRANT, 2008, p. 209; MORDAL, 1970, p. 203-206; VALENTINE, 1868, p. 275).

O relato desse acontecimento ilustra, por meio de suas nuances, elementos marcantes no futuro desenvolvimento do conceito de Interdição Marítima e a sua peculiaridade fundamental é que nenhum dos cinco Estados envolvidos declarou guerra entre si (HOGAN, 1908, p. 76). É interessante o destaque que Mordal (1970, p. 203) dá ao fato do Reino Unido, embora vitorioso, não ter aprovado as ações do Comandante da Força Naval, retirando-o do cargo.

De fato, havia uma compreensão em todos os Estados envolvidos que aquele bloqueio não representava em si um ato de guerra, pois não se pode esquecer que a Esquadra ocidental adentrou a Baía de Navarino sem qualquer oposição da artilharia otomana posicionada em terra e sem a reação dos navios egípcios e otomanos.

Ainda reforçando a intenção pacífica da Força Naval ocidental, destaca-se a determinação do seu Comandante para que os navios não abrissem fogo, a não ser que fossem atacados, e o envio, após a batalha, de um emissário ao oponente para esclarecer que seus meios apenas atuaram em autodefesa, não sendo necessário às forças otomanas continuarem encalhando e queimando seus próprios navios, pois não se tinha qualquer intenção de destruí-los ou capturá-los (MORDAL, 1970, p. 207; VALENTINE, 1868, p. 273).

Portanto, como se pôde constatar, esse bloqueio, a partir de então chamado de “pacífico”, antecedeu àquela batalha naval, que não era desejada e que ocorreu de forma inadvertida. Destacam-se, ainda, o caráter coletivo das forças interventoras e o objetivo de promover a paz entre o Império Otomano e a Grécia. Porém, embora houvesse um caráter internacional,

⁶ Os otomanos foram motivados a deixar a Baía de Navarino para forçar a retirada de uma Força Naval grega que chegou ao Golfo de Patras no momento inoportuno em que se aguardava a definição otomana sobre a citada proposta de mediação (MORDAL, 1970, p. 205).

os meios continuavam atuando em nome de seus respectivos Estados e, conseqüentemente, a soberania do Egito e do Império Otomano foram aviltadas ao ser-lhes imposto um bloqueio sem a devida declaração de guerra.

Há mais uma importante lição desse episódio: a intensão em não escalar o conflito para um estado de guerra declarada, compartilhada por todos os Estados envolvidos, não foi suficiente para se evitar o combate. Apesar do Bloqueio Pacífico não ser objeto direto do estudo da guerra de Clausewitz (1989, p. 119-121 e 140), o seu conceito da atrição e da incerteza⁷ mostraram-se válidos. Para minimizar seus efeitos, as futuras Interdições Marítimas passaram a ser conduzidas com especial cuidado com as regras de engajamento, com a estrutura de comando e controle e com a manutenção da consciência situacional⁸.

A partir de então, e até o Século XX, o Bloqueio Pacífico foi largamente empregado para forçar o pagamento de dívidas e para promover a restauração ou manutenção da paz. Conforme se deduz dos casos apresentados por Alford (1967, p. 273-276), as interdições marítimas que visavam à promoção da paz foram mais específicas, sendo voltadas para armamentos, suprimentos militares ou os próprios meios navais.

Tentando contornar as controvérsias legais a respeito do direito de apreensão de itens de contrabando no Bloqueio Pacífico, cunharam-se as expressões *pacific contraband* e *selective blockade*⁹ (ALFORD, p. 274-276), cuja discussão viria a contribuir com o emprego da discriminação seletiva dos itens interditados no vindouro conceito de Interdição Marítima.

Também o Brasil sofreu um Bloqueio Pacífico imposto pelo Reino Unido de 1862 a 1863 (HOGAN, 1908, p. 117-120), no episódio conhecido como Questão Christie, e o empregou em agosto de 1864, por meio das Forças Navais comandadas pelo Almirante Tamandaré (1807-1897), que impuseram a imobilização de meios navais uruguaios na crise que antecedeu à Campanha contra esse Estado (1864-1865)¹⁰.

Ainda em referência a esse conflito, deve-se registrar que, quando o então Barão de Tamandaré ampliou a interdição visando o transporte

⁷ Este conceito, apresentado por Clausewitz como uma das características da atividade militar, foi posteriormente denominado como a “névoa da guerra” (KIESLING, 2001, p. 85).

⁸ Segundo o GLOSSÁRIO DAS FORÇAS ARMADAS, consciência situacional é a “percepção precisa dos fatores e condições que afetam a execução da tarefa durante um período determinado de tempo, permitindo ou proporcionando ao seu decisor, estar ciente do que se passa ao seu redor e assim ter condições de focar o pensamento à frente do objetivo. É a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real”. (BRASIL, 2007, p. 64)

⁹ Transladado para o idioma português como contrabando pacífico e bloqueio seletivo (tradução nossa).

¹⁰ Como referência ao emprego do bloqueio durante a crise que antecedeu a Campanha contra o Estado Oriental do Uruguai, confira Antunes (2007, p. 41-42 e 55) e Lima (1982, p. 192-204).

fluvial e marítimo de tropas e munições em navios estrangeiros, o governo uruguaio manifestou-se defendendo a tese de que a visita a navios neutros e a apreensão de contrabando estavam condicionados a uma declaração de guerra ou de bloqueio, com o que anuiu o almirante brasileiro, declarando o bloqueio às localidades de Salto e Paissandu (LIMA, 1982, p. 199-203).

Entretanto, a construção do conceito de Bloqueio Pacífico, que buscou “justificar” a imposição da limitação do uso do mar a outro Estado sem a declaração de guerra, acabou por não lograr acolhimento no Direito Internacional no Século XX, a despeito de sua reconhecida efetividade na contenção de crises internacionais. MORABITO (1991, p. 6) atribui essa rejeição à não observância dos direitos dos Estados neutros e à inexistência, naquela época, de um suporte para a cooperação internacional, tal qual o provido por uma organização intergovernamental (OIG) como a ONU.

Por outro lado, a necessidade de um instrumento de interdição marítima adequado às situações de crise não somente persistiu, conforme atestou a Declaração de Londres de 1909, ao resguardar o emprego do Bloqueio Pacífico (BENTWICH, 1911, p. 44), como ganhou relevância com o desenvolvimento do Direito Internacional.

Entre 1922 e 1960, ocorreu pelo menos um incidente por década envolvendo interdições ao tráfego marítimo internacional, em situações que não a de guerra declarada (CABLE, 1971, p. 177-229), até que a Crise dos Mísseis de Cuba (16 - 28 out. 1962) impôs uma nova lógica à manobra de crise. Naquela ocasião, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) viram-se limitados quanto à liberdade de ação proveniente de seus potenciais militares, uma vez que não podiam atingir as regiões “santuarizadas” pela dissuasão nuclear, nem obter uma solução pela confrontação militar direta, sob pena de graves prejuízos (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 390).

Segundo Flores (1972, p. 133), apenas o Poder Naval, por meio do “bloqueio seletivo no mar”, poderia obter uma “solução aceitável” para essa confrontação. A interdição dos navios que levavam material militar para Cuba por meio do Bloqueio Pacífico, que foi diligentemente nomeado como Quarentena e respaldado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), permitia a atuação no limiar possível da “legalidade”¹¹ e com a necessária previsibilidade dos movimentos estratégicos estadunidenses pela URSS (ALFORD, 1967, p. 272-273).

Assim, a Crise dos Mísseis de Cuba, motivada pela grave necessidade diplomática decorrente do risco de uma guerra nuclear, inspirou uma nova construção conceitual para a interdição marítima e suscitou uma discussão

¹¹ As decisões dos EUA decorreram da urgente necessidade de ação e sem a possibilidade, devido ao direito de veto sino-soviético, de uma solução no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

que alicerçou a legalidade da advinda Interdição Marítima. Três elementos a caracterizaram:

- A interdição foi limitada a itens específicos, bem definidos e necessários para atingir o efeito desejado, em oposição ao bloqueio, geral e irrestrito;

- As ações militares foram limitadas ao necessário para evitar a escalada do emprego da violência; e

- A interdição foi justificada em nome de uma coletividade de Estados, baseada na Carta das Nações Unidas (CNU) (ONU, 1973) e recomendada pela OEA, que encarregou seus Estados-membros de empregar suas Forças Armadas para impedir que Cuba continuasse a receber material militar (KENNEDY, 1969, p. 178).

Assim, a inovação em relação ao Bloqueio Pacífico residiu na “iniciativa” da OEA, que descaracterizou uma ação unilateral dos EUA, em nome da paz e segurança continentais.

A Quarentena e as discussões legais que a seguiram, moldaram o modelo de interdição marítima que foi empregada no Oriente Médio em 1990. Com o fim da Guerra Fria e a amplamente condenada invasão iraquiana do Kuwait, chegou-se ao consenso da comum responsabilidade dos Estados-membros das Nações Unidas na efetivação do embargo que visava compelir o Iraque a retirar-se do Estado invadido. O instrumento para a sua efetivação convergiu para um novo modelo de interdição marítima que podia ser aceito pelo Direito Internacional sem a necessidade de declaração de guerra.

A Interdição Marítima do Oriente Médio foi iniciada com base no “direito de autodefesa coletiva”¹² conferido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) por meio da Resolução 661. Dezenove dias depois, a Resolução 665 convocou os Estados-membros que possuíam Forças Navais na região do Golfo Pérsico a participarem da interdição marítima, estabelecendo, em linhas gerais, as diretrizes para sua atuação (ONU, 1990b; ONU, 1990c; POKRANT, 1999, p. 29-30).

A Resolução 665 previa a interrupção de todo o tráfego marítimo proveniente ou destinado ao Iraque e ao Kuwait, a fim de verificar sua carga e destino, para garantir a efetividade das sanções econômicas previstas na Resolução 661 (EUA, 1992, p. 91; ONU, 1990c; ONU, 1990). Embora o emprego da força tenha sido assim autorizado, na prática cuidou-se em evitar qualquer aparência de ação hostil que pudesse caracterizar um ato de guerra, no momento em que se exigia uma retirada consensual ao invasor (EUA, 1992, p. 91).

Assim, as atividades desenvolvidas no nível tático abrangeram o esclarecimento do tráfego marítimo comercial, sua interrogação e

¹² Vertido da expressão “*inherent right of [...] collective self-defense*” (ONU, 1990b, tradução nossa).

identificação. Os navios suspeitos eram abordados para inspeção e, quando encontradas cargas proibidas, os mesmos eram divertidos para portos de outros Estados. Somente quando estritamente necessário, eram empregados tiros de advertência. No caso de não se obter a cooperação do navio inspecionado, o grupo de abordagem era posicionado a bordo com auxílio de helicópteros (EUA, 1992, p. 93).

Delinearam-se, desta maneira, as características operacionais e táticas das Interdições Marítimas, muito influenciadas pela anterior experiência da Marinha dos EUA na Crise dos Mísseis de Cuba, ao mesmo tempo em que uma padronização começava a se difundir entre as Marinhas componentes das Forças Navais¹³ que implementaram a Interdição Marítima.

Seguiu-se então uma intensa e profícua discussão intelectual que produziu o conceito de *Maritime Interdiction Operation* (MIO)¹⁴, fruto da experiência da Interdição Marítima estabelecida no Oriente Médio a partir de 1990 e compartilhada entre as Marinhas componentes. Os exercícios internacionais de Interdição Marítima, realizados a partir de então, e os procedimentos padronizados no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2005), muito contribuíram para a sua difusão internacional.

A APLICAÇÃO DA INTERDIÇÃO MARÍTIMA

Baseando-se no padrão histórico de emprego, prosseguiu-se com a observação da Interdição Marítima por meio da pesquisa bibliográfica-documental, sendo identificadas as seguintes ocorrências: a Patrulha da Beira (1966 - 1975), a Interdição Marítima do Oriente Médio (1990 - 2003), a do Mar Adriático (1992 - 1996), a que efetivou o embargo ao Haiti (1993 - 1994), a implementada pela Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL) (iniciada em 2006) e a Operação Unified Protector (2011).

Conforme se pode observar no QUADRO 1 do APÊNDICE, elas compartilham o fato de serem decorrentes de uma decisão do CSNU formalizada documentalmente, de serem justificadas nos termos do Capítulo VII¹⁵ da CNU visando a paz e a segurança internacionais, de terem a discriminação dos itens proibidos estabelecida em uma resolução

¹³ Não houve uma estrutura de comando e controle única, embora tenha existido alguma coordenação pelo *U.S. Naval Forces Central Command* (NAVCENT), distribuindo-se os meios navais em áreas de responsabilidade para evitar a interferência mútua (EUA, 1992, p. 92-93).

¹⁴ Operação de Interdição Marítima (OIM) (BRASIL, 2014, p. 3-15).

¹⁵ O Capítulo VII da CNU institui que o CSNU determina a existência de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão e decide quanto ao emprego de forças militares, "levando a efeito" a ação que julgar necessária para a manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais (ONU, 1973, p. 27-33).

daquele Conselho de Segurança e de serem limitadas ao ambiente marítimo. Reforçando essa última observação, é interessante notar que, quando do estabelecimento da Interdição Marítima do Mar Adriático, a Resolução 787 do CSNU atribuiu, em separado, a responsabilidade pela interdição no Rio Danúbio aos Estados ribeirinhos (ONU, 1992b).

Ainda ressaltando suas similaridades, Milan Vego (2009, p. II.57) destaca o frequente emprego de aviação baseada em terra em apoio às Forças Navais durante as Interdições Marítimas, tal como pode ser verificado no referido apêndice. Assim, não se trata de aplicação apenas de meios navais, mas sim de meios capazes de contribuir com o Poder Naval.

Também é evidente que a única diferença relevante da Quarentena para as Interdições Marítimas refere-se à inexistência de uma decisão do CSNU respaldando o emprego da força nos termos do Capítulo VII da CNU.

Entre as Interdições Marítimas, a do Líbano merece destaque, uma vez que, nos termos da resolução que sustenta a sua legalidade (ONU, 2006):

- inaugurou a aplicação desse tipo de interdição marítima por solicitação do Estado focal¹⁶.
- nela, pela primeira vez, a Força Naval que a implementou integra uma Operação de Manutenção de Paz da ONU, e
- a citada resolução não especificou, em relação ao ambiente marítimo, quais as ações militares estavam pré-autorizadas, nem citou a interdição ou autoridade para inspecionar, verificar as cargas, divertir navios ou impor sanções ao tráfego marítimo. Isto se deve a uma razão igualmente nova: trata-se da primeira Interdição Marítima que ocorreu em concordância com o governo de fato e de direito¹⁷ e em prol do exercício da soberania do Estado focal.

Desta forma, foi possível “complementar” o esforço do Líbano na aplicação de sua jurisdição, apoiando militarmente as suas autoridades no atendimento à responsabilidade de controle de acesso de armamento ao seu território. Não havendo um Poder Naval libanês compatível com a tarefa imposta, somente uma Força Naval atuando em nome das Nações Unidas, por meio de uma Interdição Marítima, poderia garantir o respeito à soberania desse Estado e dos demais envolvidos no tráfego marítimo internacional, ao aplicar meios militares estrangeiros em apoio à fiscalização e à imposição da jurisdição libanesa.

COMPONENTES DO CONCEITO DE INTERDIÇÃO MARÍTIMA

Dos fatos históricos citados, podemos observar que a Interdição

¹⁶ Expressão adotada neste trabalho para designar os Estados cujos fluxos marítimos são alvo da Interdição Marítima.

¹⁷ Durante o embargo ao Haiti, os governos de fato e o de direito não coincidiram (ONU, 1993a).

Marítima difere do Bloqueio porque surgiu justamente da impossibilidade da aplicação deste em ocasiões em que se deseja evitar a escalada do conflito para uma situação de guerra declarada. Embora derive da mesma concepção estratégica, não se trata apenas de uma diferenciação semântica, emergindo da compreensão de um novo conceito de aplicação de meios navais em situações em que existe a necessidade de se interferir nas comunicações marítimas de um Estado, sem que se configure uma agressão à sua soberania.

Assim, essa aplicação de Força Naval somente pode encontrar legitimidade se não for decorrente da vontade de nenhum Estado específico e, sim, consequência da iniciativa de uma OIG aceita como representativa, inclusive pelo Estado que sofre a interdição, mesmo que de forma tácita. Neste sentido, evoca-se o parágrafo primeiro do artigo 24 da CNU, pelo qual seus membros conferem ao CSNU a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional e concordam que o Conselho de Segurança aja em seu nome para estes fins (ONU, 1973, p. 20).

Conseqüentemente ao seu caráter não estatal, as Interdições Marítimas são necessariamente implementadas por forças constituídas por meios militares, quer sejam navais, aeronavais ou aéreos, adjudicados voluntariamente por seus respectivos Estados à ONU, durante o período em que atuam no cumprimento das decisões do CSNU (ONU, 1973, art. 43 e 44). Em função do exposto, embora a ONU não possua recursos militares próprios, as forças assim constituídas atuam em seu nome no cumprimento de tarefas formalmente estabelecidos pelas resoluções do CSNU, a fim de proporcionar a manutenção da paz e da segurança internacionais (ONU, 1973, art. 1º).

Daí, resulta que a suposta possibilidade de aplicação de uma Interdição Marítima que não seja respaldada por uma resolução dessa OIG, reconhecida como legítima representante da comunidade internacional de Estados, nada mais é do que um tratamento semântico ao já condenado conceito de Bloqueio Pacífico.

Convém registrar que os textos que abordam a Interdição Marítima, naturalmente, são limitados pelo conhecimento humano sobre o assunto no momento de sua criação, sendo razoável que, nesta ocasião de transição conceitual, textos importantes ainda estejam impregnados com a influência estatal-intervencionista resultante da sua origem no Bloqueio Pacífico. Para citar um exemplo, Geoffrey Till (2009, p. 267-270) inseria as *Maritime Interception Operations*¹⁸ dentro do conceito de *Naval Compellence Operations*¹⁹ incluindo, no quantitativo apresentado, eventos não endossados pelo CSNU

¹⁸ Os EUA adotam a expressão *Maritime Interception Operations* para designar as Interdições Marítimas (EUA, 2011, p. GL.13).

¹⁹ Operações Navais Coercitivas (tradução nossa).

e tratando-as como instrumentos coercitivos empregados para condicionar a política de outros Estados por meio do ataque à sua economia. Cabe ainda ressaltar que, para os eventos que são decorrentes de resoluções do CSNU, esta não é uma compreensão necessariamente incorreta, senão parcial, pois como observado no caso do Líbano, a Interdição Marítima não se presta apenas à implementação de sanções.

Coutau-Bégarie cita que, nas operações de manutenção, de restauração ou de imposição da paz, é comum dizer-se que não existe um vencedor, podendo ainda assim haver um vencido (2010, p. 411). A Interdição Marítima, que compartilha a mesma natureza de tais operações e é justificada pelos princípios da manutenção e promoção da paz e da segurança internacionais, igualmente não tem vencedores e nela, quando há coersão, o vencido é melhor representado pelo governo do que pelo Estado que é alvo da interdição, posto que, de alguma forma, este Estado sujeitou-se previamente às medidas de força contra ele empregadas.

Realmente, se houvesse um Estado vencedor, configurar-se-ia a aplicação da violência estatal sem uma declaração de guerra, o que não é possível perante o Direito Internacional. Daí decorre, igualmente, o fato da Interdição Marítima, ao ser implementada pelas Nações Unidas nos limites da Carta, não poder ser considerada suficiente para justificar o emprego da violência pelo Estado interditado, pois ela constitui a aplicação da própria decisão soberana desse Estado de se submeter ao emprego da força nos termos por ele acordado na CNU. Adicionalmente, não há um Estado inimigo nominável, posto que a força coercitiva decorre da imposição de decisão das Nações Unidas. Assim, embora possa empregar a violência na ação coercitiva de restrição da liberdade do uso do mar, a Interdição Marítima possui natureza pacífica.

Desta forma, a estratégia e os procedimentos operativos empregados devem subordinar-se às necessidades políticas peculiares do organismo internacional promotor da Interdição Marítima. Inicia-se, assim, a diferenciação prática entre a Interdição Marítima e o Bloqueio, incluindo o que se refere aos métodos e procedimentos. De fato, as particularidades de ordem tática-operacional motivaram a expedição de doutrina específica pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por meio da publicação “Allied Maritime Interdiction Operations” (ATP-71), e diferenciada dos conceitos empregados na Operação de Bloqueio.

Portanto, a Interdição Marítima guarda similaridade com o bloqueio, por empregar a mesma concepção estratégica clássica, ao mesmo tempo em que dele distingue-se, no que se refere às possibilidades de emprego e aos procedimentos tático-operacionais.

Identificou-se, ainda, que a aplicação da Interdição Marítima zelou por evitar prejuízos aos direitos dos estados neutros, corrigindo uma das imperfeições do chamado Bloqueio Pacífico, por meio da discriminação de itens específicos a terem seu fluxo marítimo interrompido, definidos

por decisão coletiva²⁰, e sem a obstrução do tráfego marítimo. Entretanto, como se pode observar no QUADRO 1 do APÊNDICE, a relação de itens interditados, por vezes, é suficientemente ampla para restringir o comércio marítimo e impactar os interesses de terceiros. De qualquer modo, o artigo 50 da CNU, prevê que qualquer Estado, que não o alvo da interdição, tem o direito de consultar o CSNU para a solução dos problemas de natureza econômica decorrentes das medidas impostas (ONU, 1973, p. 33).

Convém destacar que a possibilidade do emprego da Interdição Marítima em situação que não a de guerra declarada, não significa que ela não possa ser empregada em conflitos armados²¹. O que lhe é fundamental é o caráter não estatal da aplicação da força militar, ser determinado por um órgão competente reconhecido pela comunidade internacional como detentor de tal poder e presar pelo respeito à soberania dos Estados, ao limitar a aplicação da força ao mínimo necessário para a restrição do fluxo marítimo dos itens especificamente definidos.

Quanto ao ambiente de aplicação, como visto na seção anterior, possui vocação marítima devido ao grau de liberdade à navegação que o mar proporciona. As águas interiores, e em especial os rios e ambientes lacustres, estão muito mais sujeitos ao condicionamento territorial que inviabiliza o emprego dos princípios da Interdição Marítima que guiaram o seu acatamento pelo Direito Internacional.

Ainda observou-se que a ONU, por meio do CSNU, foi a única OIG amplamente reconhecida como dotada de prerrogativa para, por intermédio de suas resoluções e em nome das Nações Unidas, decidir pela aplicação da força para interditar em algum grau o transporte de bens materiais e pessoas por via marítima, na ausência do estado de guerra.

Como visto no Líbano, onde a Resolução 1701 facultava ao seu Governo solicitar apoio a UNIFIL para o controle de ingresso de armamento no seu território (ONU, 2006), a Interdição Marítima não significa necessariamente a negação do uso do mar a um Estado, embora continue a restringir o seu emprego para o tráfego de itens proibidos provenientes ou destinados ao território desse Estado. Portanto, a sua aplicação pode ser imposta ou solicitada, nem sempre se tratando de medida coercitiva.

Assim, a FTM-UNIFIL é empregada para apoiar a jurisdição daquele

²⁰ Essa decisão é tomada representativamente pelo CSNU, nos termos do art. 24 da CNU (ONU, 1973, p. 20)

²¹ É relevante destacar que a implementação da Interdição Marítima quando o Estado focal encontra-se em conflito armado pode ter implicação com o Direito da Guerra (*Jus ad Bellum*), mesmo quando se tenta impô-lo igualmente a todos os beligerantes, pois uma vez que sempre existem diferenças entre eles, gerar-se-á um diferencial em favor de um deles. No que concerne ao propósito deste trabalho, limitado à natureza da Interdição Marítima, não houve a necessidade do exame das consequências do seu emprego nessas situações, embora se vislumbre a necessidade de um estudo das limitações legais da aplicação da Interdição Marítima durante os conflitos armados.

Estado, podendo empreender, tanto quanto o próprio Líbano, as ações de interrogação, imposição da parada, abordagem, vistoria ou diversão. Tais procedimentos constituem meras ferramentas para o exercício do que lhe é fundamental: revestir uma Força Naval constituída por meios de diversos Estados de um caráter “não nacional” de aplicação da força para imposição da vontade comum da humanidade de manter a paz e a segurança internacional, em conformidade com o previsto na CNU.

O estudo do caso das operações antipirataria na Somália, a saber, *Atalanta*, *North Atlantic Treaty Organization Operations*, *Operations Allied Protector*, *Ocean Shield* e *Combined Maritime Forces’ Combined Task Force 151*, não encontrou nenhuma ocorrência de sua designação como MIO e, assim, reforçou a proposição que as Interdições Marítimas somente se fazem necessárias quando ocorre interferência com a soberania dos Estados e com o Direito Internacional. No caso específico, não havia ação contra nenhum Estado, uma vez que a Somália solicitou apoio internacional, declarou-se incapaz de controlar suas águas territoriais e que a tarefa das Forças Navais era garantir a segurança à navegação e o combate à pirataria (ONU, 2007; ONU, 2010; ONU, 2011c; ONU, 2011d; ONU, 2011e).

Buscando livrar o conceito das limitações conjunturais, é necessário melhor especificar qual uso do mar a Interdição Marítima pode restringir. Kearsley (1992, p. 13) atualizou a visão de Corbett de que a aplicação do Poder Naval tem como finalidade última as ações militares em terra e de que as comunicações marítimas são a única função significativa do Comando do Mar (1911, p. 13-14 e 89-90), ao afirmar que existe um crescimento da importância do mar que acompanha a possibilidade de extração de riquezas, o que veio a ser reforçado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (PORTUGAL, 1985), deixando de ser apenas um meio onde lutar, para se tornar, em muitos casos, a própria finalidade da luta. Na descrição dos potenciais conflitivos decorrentes, ele converge para as três categorias genéricas do uso do mar propostas por Ken Booth (1977, p. 15): trânsito de forças militares, transporte de bens materiais ou pessoas e extração de recursos (KEARSLEY, 1992, p. 13).

Como os três modos de utilização do mar podem conduzir a conflitos internacionais e, inversamente, a restrição ao seu uso pode, em determinadas crises, contribuir para a paz e segurança internacionais, igualmente podem resultar em intervenção da ONU, por meio de uma Interdição Marítima.

Segundo Geoffrey Till (2009, p. 2-3), a globalização guarda grande dependência do comércio marítimo, gerando um desafio para os Estados pós-modernos²² que passam a ter interesses e ameaças distantes de suas

²²Segundo Geoffrey Till, os Estados pós-modernos correspondem àqueles moldados pela economia da informação, propensos por isso a um sistema internacional mais cooperativo, diferenciando-se dos modernos que tem suas relações internacionais guiadas por expectativas realistas (2009, p. 1).

fronteiras. Além disso, sendo dinâmica, gera volatilidade econômica e conflitos. Isto corrobora a possibilidade da ONU empregar a Interdição Marítima em prol da segurança internacional, ampliando a sua finalidade para além da interdição do transporte de bens materiais ou pessoas. Essa vocação mais ampla também pode ser deduzida dos casos de Bloqueio Pacífico que buscaram a imobilização de meios navais.

A globalização também se manifesta na diversidade de Estados relacionados direta ou indiretamente com o tráfego marítimo, onde a propriedade do navio, sua operação, bandeira, comandante, tripulação, seguro e cargas pertencem a empresas ou pessoas físicas de diversas origens. Assim, a interdição de um navio por uma associação de Estados somente se encontra respaldada quando houver segurança de que não infringe a liberdade de comunicação marítima de todos os demais Estados, o que, na prática, ocorrerá raramente sem um mandato de uma OIG que lhes represente em escala global, papel atualmente desempenhado pela ONU.

O fator capaz de impedir uma OIG de aplicar a Interdição Marítima em nome da comunidade de Nações é justamente a falta de representatividade. Apesar do CSNU possuir como fator debilitante de sua autoridade a discriminação entre o poder de influência dos Estados²³, pela distinção dos cinco Estados com assento permanente e direito de veto (ONU, 1973, art. 23 e 27), as ocorrências da Interdição marítima demonstram a sua atual competência. Entretanto, tal como o bloqueio pacífico foi tolerado e até defendido, esta situação pode conduzir a uma nova impossibilidade de legitimidade futura.

Do apresentado, sobressaem como características fundamentais de uma Interdição Marítima:

- a finalidade de contribuir para a paz e a segurança internacional;
- a atuação visando restringir seletivamente o uso do mar, formalmente definida por documento de uma OIG detentora dessa prerrogativa arrogada pelos Estados;
- a postura contida e moderadora do emprego de violência;
- o caráter não estatal, coletivo e pactuado;
- a limitação ao ambiente marítimo;
- o objeto da interdição se referir a meios navais, aos bens materiais ou pessoas e às atividades de extração de recursos no mar; e
- a capacidade de imposição de força militar sem aviltar a soberania dos Estados.

²³ Além de haver e poder surgir novos Estados não signatários da Carta das Nações Unidas.

INTERDIÇÃO MARÍTIMA E O PODER NAVAL DA ONU

Embora seja necessária a colaboração voluntária dos Estados para a implementação das Interdições Marítimas em nome das Nações Unidas, eles não podem aplicá-las, em virtude da soberania dos Estados que sofrem a interdição. Os meios continuam estatais, mas não o seu emprego e a influência que exercem, no que se refere às Interdições Marítimas. Ressalvase, entretanto, que, como meios estatais, permanecem capazes de exercer o respectivo Poder Naval nas demais possibilidades de atuação.

Portanto, a Interdição Marítima é uma prerrogativa de OIG reconhecida como legítima representante da comunidade de Estados, em escala global, representada atualmente pela ONU, e uma ferramenta para a aplicação de um Poder Naval específico capaz de respeitar as soberanias estatais.

Assim, a ONU também exerce um Poder Naval na medida em que influencia eventos a partir do uso do mar, pois as Forças Navais a ela adjudicadas podem ser aplicadas em diversas “operações” (ONU, 1973, art. 42), como a prevenção de conflitos, as Operações de Paz, o estabelecimento de zonas de exclusão e a Interdição Marítima. Adicionalmente, nada impediria a participação das Nações Unidas na proteção do tráfego marítimo²⁴ e na garantia da liberdade de navegação e sobrevoo, já que a manutenção da segurança internacional é uma de suas atribuições (VEGO, 2009, p. II. 56 - II. 57).

Por basear-se em forças militares constituídas pela sessão voluntária de meios pelos Estados-Membros (ONU, 1973, art. 43), trata-se de um Poder Naval com características diversas do estatal, pelo seu caráter efêmero, irregular, limitado e dependente da vontade e da capacidade dos Estados. Isto decorre do condicionamento de sua existência ao período em que a Força Naval e demais meios militares permanecem adjudicados à ONU; da irregularidade da capacidade desta Força que resulta das alterações de sua composição, em função da eventual substituição dos meios adjudicados pelos Estados; da limitação nas possibilidades de emprego estabelecidas pelas resoluções do CSNU, pela CNU e pela lista de ações autorizadas pelo Estado detentor do meio; e da dependência que guarda dos meios militares dos Estados voluntários.

CONCLUSÃO

Como observado neste estudo, as Interdições Marítimas carregam o entusiasmante frescor da novidade, não apenas como uma modalidade relativamente recente de operação naval, mas também por demonstrarem

²⁴ Como visto, a necessidade de proteção do tráfego marítimo foi o motivador da iniciativa de mediação da Guerra de Independência da Grécia que ensejou o surgimento do Bloqueio Pacífico.

factualmente o desenvolvimento da capacidade da humanidade de usar o mar para conter a violência.

A partir da sua evolução histórica, constatou-se que o Direito Internacional rejeitou o Bloqueio Pacífico pela ofensa ao princípio de soberania dos Estados. Disto, resultou uma demanda por uma solução que permitisse substituí-lo, o que somente foi obtido quando se tornou possível a iniciativa das Nações Unidas, por meio do Conselho de Segurança da ONU, em que pese suas limitações de representatividade, como promotora da aplicação da força militar no mar.

Do exame do Poder Naval aplicado na Interdição Marítima, concluiu-se que as Nações Unidas o exercem, na medida em que influenciam eventos no mar ou a partir deste, exatamente pela impossibilidade dos Estados o empreenderem sem aviltar a soberania daquele que sofre a interdição e dos demais que com ele se comunicam pelo transporte marítimo; embora este Poder Naval possua características particulares, pelo seu caráter efêmero, irregular, limitado e dependente da vontade e da capacidade dos Estados-membros.

Assim, alcançou-se o propósito deste trabalho ao se concluir que a Interdição Marítima constitui um instrumento de aplicação do Poder Naval por OIG reconhecida como legítima representante da comunidade de Estados, em escala global, representada atualmente pela ONU, e que permite o emprego de força militar, com caráter não estatal e postura moderadora no uso da violência, constituída por meios de Estados voluntários, a ser exercida no ambiente marítimo, a fim de restringir o tráfego de navios ou embarcações militares, a extração de recursos no mar e em seu leito e o transporte de materiais ou de pessoas, documentalmente especificados, em prol da paz e da segurança internacional.

REFERÊNCIAS

ALFORD, Neill H. *International law studies 1963: modern economic warfare (law and the naval participant)*. Washington, D.C.: Naval War College Press, 1967.

ANTUNES, Euzébio José. *Memórias: das campanhas contra o Estado Oriental do Uruguai e a República do Paraguai durante o comando do Almirante Visconde de Tamandaré*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007.

BENTWICH, Norman. *Declaration of London with an introduction, notes and appendices*. London: Sweet and Maxwell, Limited, 1911.

BOOTH, Ken. *Navies and foreign policy*. London: Croom Helm, 1977.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. *Doutrina Básica da Marinha - EMA-305 (Rev. 2)*. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Glossário das forças armadas* - MD35-G-01 (Rev. 4). Brasília, DF, 2007.

CABLE, James. *Gunboat diplomacy: political applications of limited naval force*. New York: Praeger, 1971.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On war*. New Jersey: Princeton University, 1989.

CORBETT, Julian S. . *Some principles of maritime strategy*. London: Longmans, Green and Co., 1911.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Tratado de estratégia*. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, 2010.

CROWL, P. A. , Alfred Thayer Mahan, o historiador naval. In: PARET, Peter. *Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear* - T.1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001. p. 589-631.

EUA. U. S. Department of Defense. *The final report to Congress on the conduct of hostilities in the Persian Gulf*. Washington, DC, 1992.

FLORES, Mário César. *Panorama do poder marítimo brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1972.

GRANT, R. G. . *Battle at sea: 3.000 years of naval warfare*. London: Dorling Kindersley Limited, 2008.

HOGAN. Albert E. . *Pacific blockade*. Oxford: The Clarendon Press, 1908.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO HUMANITÁRIO. *Manual de Sanremo*. Sanremo, Itália, 1994. In: *Direito Internacional relativo à condução das Hostilidades: Compilação de Convenções da Haia e de alguns outros instrumentos jurídicos*. Genebra: CICV, 2001.

LIMA, J. F. . *Marquês de Tamandaré: patrono da Marinha (seu perfil histórico)*. Rio de Janeiro Serviço de Documentação da Marinha, 1982.

KEARSLEY, Harold J. *Maritime power and the twenty-first century*. Aldershot, Hampshire: Dartmouth, 1992.

KENNEDY, Robert F. *Thirteen days: a memoir of the cuban missile crisis*. 3ª ed. New York: W. W. Norton & Company, 1969.

KIESLING, Eugenia C. . *On war: without the fog*. Military Review, Kansas: Fort

Leavenworth, Vol. LXXXI, N°5, p. 85-87, Sept.-Oct. 2001.

MAHAN, A.T. *The influence of sea power upon history: 1660-1783*. Boston: Little, Brown and Company, 1918.

MOBLEY, Richard. *The Beira Patrol: Britain's broken against Rhodesia*. Naval War College Review, Newport: Naval War College, Vol. LV, n°1, p. 63-84, Winter 2002.

MORABITO, Robert E., *Maritime interdiction: evolution of a strategy*, Newport: Naval War College, 1991.

MORDAL, Jacques. *Twenty-five centuries of sea warfare*. London: Abbey Library, 1970.

OLSON, J. J. . *Naval interdiction considerations in the use of limited naval force in operations short of war*. Newport: Naval War College, 1993.

ONU. *Carta das Nações Unidas e estatuto da Corte Internacional de Justiça*. New York: Nações Unidas. Departamento de Informação Pública, 1973.

_____. Conselho de Segurança. *Resolução 217*, de 20 de novembro de 1965. New York, 1965. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 221*, de 09 de abril de 1966. New York, 1966. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 660*, de 02 de agosto de 1990. New York, 1990a. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 661*, de 06 de agosto de 1990. New York, 1990b. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 665*, de 25 de agosto de 1990. New York, 1990c. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 713*, de 25 de setembro de 1991. New York, 1991. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 757*, de 30 de maio de 1992. New York, 1992a. Disponível em:<http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html>. Acesso em 17 jun. 2012.

ONU. Conselho de Segurança. *Resolução 787*, de 16 de novembro de 1992. New York, 1992b. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 841*, de 16 de junho de 1993. New York, 1993a. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 875*, de 16 de outubro de 1993. New York, 1993b. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 917*, de 06 de maio de 1994. New York, 1994. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1701*, de 11 de agosto de 2006. New York, 2006. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1772*, de 20 de agosto de 2007. New York, 2007. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1918*, de 27 de abril de 2010. New York, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1970*, 26 de fevereiro de 2011. New York, 2011a. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1973*, de 17 de março de 2011. New York, 2011b. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 1976*, de 11 de abril de 2011. New York, 2011c. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 2015*, de 24 de outubro de 2011. New York, 2011d. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

_____. _____. *Resolução 2020*, de 22 de novembro de 2011. New York, 2011e. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/unscreolutions.html>>. Acesso em 17 jun. 2012.

ONU, Public Information Office [of] UNIFIL. Activities. *UNIFIL Maritime Task Force*. Naqoura, Líbano. Disponível em <<http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1523>>. Acesso em 24 jun. 2012.

OTAN. NATO Standardization Agency (NSA). *ATP-71: allied maritime interdiction operations*, 2005.

_____. *Operation Sharp Guard: Final Factsheet*, 2 Oct. 1996. Disponível em <<http://www.nato.int/ifor/general/shrp-grd.htm>>. Acesso em 22 jul. 2012

_____. *Operation Unified Protector: NATO-led arms embargo against Libya*, Oct. 2011a. Disponível em <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_arms_embargo.pdf>. Acesso em 24 jun. 2012.

_____. *Operation Unified Protector: final mission stats*, 02 Nov. 2011b. Disponível em <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf>. Acesso em 24 jun. 2012.

POKRANT, Marvin. *Desert shield at sea: what the navy really did*. Westport: Greenwood Press, 1999.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar*: versão em língua portuguesa com anexos e acta final da terceira conferência das Nações Unidas sobre o direito do mar. Rio de Janeiro: Diretoria de Hidrografia e Navegação, 1985.

SANDALLI, Paolo. *Maritime Task Force's role in UNIFIL*. Al Janoub Magazine, nº 06, Jan. 2010. Disponível em <<http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1499&ctl=Details&mid=3103&ItemID=7774>>. Acesso em 24 jun. 2012.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. 2. ed. London: Frank Cass Publishers, 2009.

VALENTINE, Laura. *Sea fights, from Sluys to Navarino: a popular account of the most important actions in which the British Navy has been engaged*. London: Frederick Warne and Co, 1868.

VEGO, Milan N. . *Joint operational warfare: theory and practice*, v. 2, historical companion. Newport: Naval War College, 2009.

APÊNDICE – SÍNTESE COMPARATIVA DAS INTERDIÇÕES DE ÁREA MARÍTIMAS

Este apêndice apresenta o resultado da pesquisa bibliográfica-documental, sintetizado no QUADRO 1, com a finalidade de permitir a comparação entre as Interdições Marítimas implementadas desde sua gênese até 30 de junho de 2012.

Encontram-se incluídas os dados da totalidade das Interdições Marítimas identificadas durante a fase de pesquisa, a saber: a Patrulha da Beira (1966 - 1975), a Interdição Marítima do Oriente Médio (1990 - 2003), a Interdição Marítima do Mar Adriático (1992 - 1996), a Interdição Marítima que efetivou o embargo ao Haiti (1993 - 1994), a Interdição Marítima implementada pela Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL) (iniciada em 2006) e a Operação Unified Protector (2011).

Embora a Quarentena não possa ser considerada *stricto sensu* uma Interdição Marítima, por não ter sido respaldada pelo CSNU, ela foi inserida nesta relação por servir como ponto de referência da origem do fenômeno objeto deste estudo.

QUADRO 1

Síntese comparativa das Interdições Marítimas

1962 - Quarentena (Crise dos Mísseis de Cuba)	
Estado focal da MIO:	Cuba
Justificativa:	Legítima defesa (art. 51 da CNU), manutenção da paz e segurança coletiva (art. 6º do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR), embora as ações militares coercitivas tenham desrespeitado o art. 53 da Carta das Nações Unidas, pelo fato da ONU não ter ratificado a decisão da OEA.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução de 23 de outubro de 1962 do Conselho da OEA.
Origem e categorias dos meios militares:	EUA, com participação representativa de alguns Estados latino-americanos - meios de superfície, aeronavais e aércos.
Alvo da interdição:	Material militar e suprimentos afins, conforme especificado na Resolução de 23 out. 1962 do Conselho da OEA.
Ações militares pré-autorizadas:	Visita, inspeção e diversão (decidido unilateralmente, pelo EUA).

1966 - Patrulha da Beira

Estado focal da MIO:	Rodésia.
Justificativa:	Ameaça à paz, baseada no cap. VII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 221 do Conselho de Segurança da ONU.
Origem e categorias dos meios militares:	Reino Unido – Meios de superfície, aeronavais e aéreos.
Alvo da interdição:	Óleo e demais produtos derivados do petróleo, em trânsito no mar, conforme especificado na Resolução 221 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Diversão dos navios com os produtos proibidos rumando para o porto da Beira e apreensão do Navio Petroleiro Joanna V, caso este descarregasse sua carga naquele porto.

1990 - *Middle East Maritime Interception Force Operation* (IM do Oriente Médio)

Estado focal da MIO:	Iraque.
Justificativa:	Legítima defesa coletiva, em função da agressão iraquiana à paz e à segurança internacionais. Restaurar a independência e a integridade territorial do Kuwait, com base no cap. VII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 665 do Conselho de Segurança da ONU
Origem e categorias dos meios militares:	Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Grécia, Holanda, Itália, Noruega e Reino Unido, apoiados por Arábia Saudita, Kuwait, Bahrein, Qatar, os Emirados Árabes Unidos e o Sultanato de Omã em suas águas jurisdicionais. - Meios de superfície, aeronavais e aéreos.
Alvo da interdição:	Qualquer importação ou exportação, exceto alimentos, remédios e itens de assistência humanitária, em trânsito no mar, conforme especificado na Resolução 661 em conjunto com a Resolução 665 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Inspeção, verificação de cargas e destinos.

1992 - *Adriatic Maritime Interdiction Operation* (IM do Mar Adriático)

Estado focal da MIO:	Ex-Iugoslávia.
Justificativa:	Ameaça à paz, baseada no cap. VII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 787 do Conselho de Segurança da ONU.
Origem e categorias dos meios navais:	Alemanha, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, França, Grécia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Turquia - Meios de superfície, aeronavais e aéreos.
Alvo da interdição:	Petróleo e seus derivados, carvão, equipamentos necessários à geração e distribuição de energia, ferro, aço e outros metais, produtos químicos, borracha, pneus, veículos, aeronaves e motores, em trânsito no mar, conforme especificado nas resoluções 713 e 757 em conjunto com a Resolução 787 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Inspeção, verificação de cargas e destinos.

1993 - Embargo ao Haiti

Estado focal da MIO:	Haiti, por solicitação do presidente deposto Jean-Bertrand Aristide.
Justificativa:	Ameaça à paz e risco à segurança regional, baseada no cap. VII e VIII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 875 do Conselho de Segurança da ONU.
Origem e categorias dos meios navais:	EUA - Meios de superfície, aeronavais e aéreos.
Alvo da interdição:	Famílias de militares, de seus agentes, e dos governantes que participaram do golpe de estado de 1991, bem como qualquer produto do Haiti e qualquer exportação para o Haiti, exceto alimentos, remédios, petróleo e seus derivados, gás de cozinha, livros e material de imprensa com prévia autorização, em trânsito no mar, conforme especificado na Resolução 841 em conjunto com a Resolução 917 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Inspeção e verificação de cargas e destinos.

2006 - Maritime Interdiction Operation of MTF-UNIFIL (IM da FTM-UNIFIL)

Estado focal da MIO:	Libano, por solicitação deste Estado.
Justificativa:	Ameaça à paz internacional e à segurança (devido às ações do Hizbollah), baseada no cap. VII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 1701 do Conselho de Segurança da ONU.
Origem e categorias dos meios navais:	Alemanha, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bulgária, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Indonésia, Itália, Noruega, Suécia e Turquia - meios de superfície e aeronavais.
Alvo da interdição:	Armamento e materiais relacionados, em trânsito no mar, conforme especificado na Resolução 1701 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Não especificadas nas resoluções do CSNU.

2011 - Unified Protector Operation

Estado focal da MIO:	Libia.
Justificativa:	Manutenção da paz e segurança internacionais, baseada no cap. VII da CNU.
Resolução e OIG que autorizou o uso da força:	Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU.
Origem e categorias dos meios navais:	Bélgica, Bulgária, Canadá, Espanha, EUA, França, Grécia, Holanda, Itália, Reino Unido, Romênia e Turquia – meios de superfície, aeronavais e aéreos.
Alvo da interdição:	Armamento e materiais relacionados, equipamento e veículos militares, equipamento paramilitar e serviços relacionados, em trânsito no mar, conforme especificado na Resolução 1970 em conjunto com a Resolução 1973 do CSNU.
Ações militares pré-autorizadas:	Inspeção.

Fontes:

Quarentena: ALFORD, 1967, p. 271-273 e 279-286; KENNEDY, 1969, p. 57 e 69; MORABITO, 1991, p. 9-11.

Patrulha da Beira: MOBLEY, 2002; ONU, 1965; ONU, 1966.

Middle East Maritime Interception Force Operation: EUA, 1992, p. 44-46 e p. 91-94; POKRANT, 1999, p.27-30; ONU, 1990a; ONU, 1990b; ONU, 1990c.

Adriatic Maritime Interdiction Operation: OLSON, 1993, p. 26-27; ONU, 1991; ONU, 1992a; ONU, 1992b; OTAN, 1996.

Embargo ao Haiti: ONU, 1993a; ONU, 1993b; ONU, 1994.

Maritime Interdiction Operation of MTF-UNIFIL: ONU, 2012; ONU, 2006; SANDALLI, 2010.

Unified Protector Operation: ONU, 2011a; ONU, 2011b; OTAN, 2011a; OTAN, 2011b.

Nota:

Apesar da presença de submarinos na Área de Operações na Quarentena e na Interdição Marítima do Mar Adriático, não foram encontrados relatos que suportem a sua participação direta na interdição marítima.

Recebido em: 06/08/2013

Aceito em: 19/12/2013

AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL NO ANO DE 2014

O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO E AS PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO DA MB

Carlos Augusto de Sousa*

INTRODUÇÃO

Bom dia a todos.

É uma honra para mim e motivo de grata satisfação proferir esta Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares de 2014, na Escola de Guerra Naval.

Este momento se reveste de especial valor, uma vez que no próximo dia 25 de fevereiro esta Escola irá comemorar os 100 anos de sua criação. Neste centenário, marco histórico para nossa Marinha e para a sociedade brasileira, inicia-se também o Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos, uma iniciativa pioneira no Brasil, que reunirá civis e militares, brasileiros e estrangeiros, em torno dos pensamentos e desafios decorrentes da crescente importância do Atlântico Sul e da valorização dos imensos potenciais existentes nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, conformadas principalmente pelos limites de uma extensa Amazônia Azul.

Ao longo de várias décadas, a Escola de Guerra Naval vem desenvolvendo inúmeras atividades acadêmicas, contribuindo em alto grau para o aperfeiçoamento e para a evolução intelectual de Oficiais que exercerão cargos de comando, chefia, direção e assessoramento nos mais altos escalões da Marinha. Trata-se de feito que merece reverências especiais.

Aqui, as Senhoras e os Senhores têm plena oportunidade de pensar, desenvolver e debater questões políticas, estratégicas e operacionais relacionadas principalmente aos Poderes Marítimo e Naval. Certamente deixarão e terão muitas saudades ao se despedirem desta Casa. Fruto do desenvolvimento criterioso de um processo ensino-aprendizagem de valia,

* Almirante-de-Esquadra Carlos Augusto de Sousa, Chefe do Estado-Maior da Armada.

tenho a convicção de que para o porvir continuarão ainda mais a prestar suas contribuições, de modo relevante, para a transformação e o constante aprimoramento de nossa Instituição e de suas organizações de origem, pela firme e inquebrantável vontade de bem servir à Marinha e a cada uma das nações aqui representadas.

Para a Marinha do Brasil é uma honra poder contar neste ano de celebração especial com a participação nos diversos cursos de representantes das Marinhas Amigas de Angola, Argentina, Bolívia, Estados Unidos da América, França, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, e de companheiros do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira. Suas presenças propiciarão rara e distinta oportunidade para o intercâmbio de conhecimentos, fortalecimento dos laços de amizade e do respeito mútuo entre nossos países e instituições. Em especial, aos Oficiais-Alunos do C-PEM, do C-EMOS e do C-Sup apresento as boas vindas e votos de bons estudos e trabalhos. Registro, também, meus agradecimentos aos Senhores Almirantes, Oficiais Superiores, membros do distinto corpo docente desta Escola, enfim, a todos que com suas presenças dão prestígio a esta aula inaugural.

Senhoras e senhores, é incontestável a crescente inserção internacional do Brasil e o decorrente peso específico em importantes processos decisórios, tanto no plano regional, quanto na ambiência global, no contexto da governança de um mundo em transformação, que aceleradamente vem cambiando de rumos, fluindo no sentido de surgimento de novos polos de poder. Em evidência, tem-se constatado um crescimento da multipolaridade que demanda, para ter consistência, um multilateralismo que transmita confiabilidade político-jurídica e seja o devido suporte da integridade do sistema internacional. Compondo esse imbricado e complexo sistema, no que tange à nossa área de interesse, abrangência e atuação aumentam as expectativas quanto às inerentes responsabilidades brasileiras, principalmente no tocante ao desenvolvimento de uma maior cooperação e de promoção da integração regional.

O nosso País tem uma extensa fronteira terrestre com dez países e interesses compartilhados em diversos campos, dentre eles o político, o econômico, o social, o da defesa e o da segurança. Sobressai sob sua responsabilidade no ambiente marítimo uma formidável Amazônia Azul, com cerca de 4,5 milhões de km², e uma imensa faixa litorânea com mais de 8.500 km de extensão. Possui uma economia das maiores do mundo, que tem ocasionado a ampliação dos espaços de atuação do Brasil em diversas vertentes. Novas perspectivas e novos horizontes se descortinam. Uma projeção externa em expansão. Sob este prisma de amplo espectro das relações internacionais, convido-os a focar e partilhar uma breve visão sobre o tema escolhido: **“O Entorno Estratégico Brasileiro e as Perspectivas de Cooperação da Marinha”**, pois considero-o de importância para reflexão

por parte dos Oficiais dos Cursos de Altos Estudos Militares.

Para apresentá-lo, observarei o seguinte roteiro:

- O Entorno Estratégico Brasileiro
- A Política Externa Brasileira e a Política Nacional de Defesa
- A ampliação do relacionamento internacional da Marinha do Brasil
- Perspectivas de integração e de cooperação da Marinha do Brasil no Entorno Estratégico
- Considerações Finais

O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

Ao discorrermos sobre o conceito de entorno estratégico, antes façamos referência ao contexto histórico e espacial que condiciona sua construção.

No contexto histórico, como bem descrito no Livro Branco de Defesa Nacional, recentemente publicado em sua primeira versão, desde o fim da Guerra Fria tem ocorrido uma expressiva reestruturação das relações de poder, caracterizando o sistema internacional contemporâneo. Observa-se que a ordem bipolar cedeu espaço a uma ordem multipolar, onde potências tradicionais e emergentes coexistem de maneira distinta à da Guerra Fria. Por outro lado, o próprio exercício do poder em âmbito interno, conquanto necessário sob a égide de boa governança nos governos locais em suas diversas esferas de atuação, tem-se modificado, não sendo em plenitude de fácil execução.

Ao mesmo tempo, a globalização permeia toda essa nova estruturação. Esse fenômeno, na sua concepção contemporânea, desde meados da segunda metade do século passado vem tornando o mundo cada vez “menor”, aproximando os indivíduos, as instituições, os Estados, e aumentando suas interações. Por definição, diz-se que é um processo de crescente interconectividade entre sociedades, de tal forma que eventos em uma parte do mundo geram sensíveis impactos nos povos e sociedades próximas e distantes. E aqui eu abro um parenteses para colocar os pensamentos de Moisés Naim, pois, a meu ver, as revoluções por ele caracterizadas no seu livro “O Fim do Poder” são consequências, também, dentre outros aspectos, da expansão da globalização. Diz ele, “vivemos três revoluções que afetam diretamente a consolidação do poder das instituições clássicas, como o Governo, quando micropoderes, que podemos exemplificar como insurgentes, hackers, ativistas sociais, massas sem líderes ou organização aparente, dentre outros, obtêm maior facilidade em se confrontarem com o sistema reinante. Inicialmente, a Revolução do Mais: em que a abundância em diversas áreas trouxe benefícios para a sociedade como um todo, fazendo com que a classe média, muito bem informada, se tornasse cada vez mais

impaciente frente à velocidade do Estado em concretizar mudanças e anseios. A Revolução da Mobilidade, por sua vez, é verificada na maior facilidade atual em se movimentar para regiões diversas; nunca se viu tantos imigrantes em países mais desenvolvidos, trazendo cultura, capacitação e recursos, mas usufruindo de um grande poder de influenciar sua nova morada. Por fim, a Revolução da Mentalidade, que pode ser muito associada aos jovens: irreverentes, ávidos por mudanças, desafiadores, bem informados e conectados, são os protagonistas das principais reivindicações atuais”. Como decorrência de tudo isso, se apresentam a todo tempo novos conflitos, riscos e oportunidades nas mais diversas esferas da governabilidade.

No contexto espacial, observa-se uma busca por dar respostas a essa nova estrutura, moldando-as, mais das vezes, sob matizes do multilateralismo, que sob os efeitos da globalização têm conduzido ao crescente surgimento de blocos regionais. Um dos exemplos mais emblemáticos é o da União Europeia, cujos primórdios da sua criação datam do final da década de 1950, pelo Tratado de Roma, de uma Comunidade Econômica Europeia e o estabelecimento gradual de um Mercado Comum Europeu. Desde então, muitos blocos de integração regional vêm surgindo, uns com maior efetividade, outros de menor abrangência, porém não menos efetivos no cumprimento de seus objetivos. Cabe nomear alguns, creio de pleno conhecimento da audiência: a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), voltada ao crescimento econômico e estabilidade regional; o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que objetiva criar uma atmosfera de livre comércio, com custo reduzido de troca de mercadorias entre os membros; a Aliança do Pacífico, recentemente constituída, de comércio livre e integração econômica; e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), organização intergovernamental composta por doze Estados da América do Sul, que conjuga as duas uniões aduaneiras regionais: o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações.

Para além da questão espacial, tem relevância na contextualização da regionalização o interesse em se configurar a região em magnitude e amplitude tais, que tenha condições para atuar como um ator político global, com fôlego para balancear o jogo de forças no cenário internacional multipolar do pós-Guerra Fria.

Assim, tem-se a perspectiva de que o processo de integração regional tenda a potencializar o poder de negociação internacional dos países que compõem a região. Mais ainda, a tentativa de construção de uma identidade comum, consequente da integração regional, visa criar uma estabilidade intrarregional que possibilite o fortalecimento da confiança mútua e a decorrente prosperidade dos seus membros, nos mais diversos campos das relações.

É sob esse diapasão, promovendo uma “multipolaridade cooperativa”, que a política externa brasileira vem atuando, em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Dentre eles, têm realce: a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos.

Estes princípios compõem o alicerce, a base de uma acendrada postura brasileira, onde são enfocados não somente os interesses nacionais, mas, também, sua combinação com o diálogo e o fortalecimento da cooperação. A prevalência da cooperação entre os Estados, mormente com os países da América do Sul, constitui-se em força motriz conducente ao desenvolvimento econômico e ao progresso social. Intenta-se a construção progressiva de um ambiente de confiança, favorecendo o atingimento de dois dos Objetivos Nacionais de Defesa, quais sejam: contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacional; e contribuir para a estabilidade regional, em especial no entorno estratégico.

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. O entorno estratégico brasileiro extrapola a região sul-americana. Inclui o Atlântico Sul e os países limieiros da África, assim como a Antártica, além da região do mar do Caribe, pela sua proximidade relativa.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

Nesse contexto, uma questão fundamental a ser considerada prende-se ao relacionamento da política externa com a política nacional de defesa, tendo em conta principalmente as sensíveis transformações no cenário estratégico mundial, as tendências globais e a inserção internacional do Brasil. Anualmente, o governo brasileiro apresenta na Assembléia Geral da ONU os temas considerados de especial relevância para o nosso País. Para o propósito do nosso trabalho de avaliação do nosso entorno, nas últimas décadas têm-se destacado, dentre outros: a cooperação e a integração regional; o incremento da presença brasileira na África, Ásia, Caribe e Leste Europeu; e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de modo a propiciar uma governança mundial harmônica, representativa e equilibrada.

O destaque atribuído por nossa política externa à integração regional, à cooperação e ao incremento da presença brasileira no entorno estratégico, demanda de nossa Política Nacional de Defesa atenção e ações efetivas. Por meio dela, há que se alinhar os vetores para a redução da possibilidade de conflitos, valendo-se dos meios necessários ao fortalecimento de organizações regionais e de fóruns de concertação política.

A integração regional e o incremento da cooperação são fatores de estabilidade e de prosperidade da América do Sul. Cooperando com os vizinhos, as nossas próprias incertezas serão reduzidas. Pensando e agindo dessa forma, toda a região buscará condições democráticas para fazer frente a eventuais conjunturas de instabilidade e recorrerá a soluções pacíficas para

situações de conflito, evitando-se ficar a reboque de interesses de terceiros que poderão explorar divergências em benefício próprio.

Em um amplo espectro, consoante os ditames político-estratégicos, o Brasil tem presença e voz atuante nos seguintes fóruns, entre tantos outros: junto aos países do MERCOSUL; na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL); na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no âmbito dos países amazônicos; com os países da África, da América Central e do Caribe, incluindo a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), facilitada pelos laços étnicos e culturais; com a África do Sul e a Índia, constituindo o IBAS, que aproxima três democracias multiétnicas e multiculturais, com visões e desafios semelhantes; na cúpula América do Sul-África (ASA); e no fórum do (BRICS), entre outros.

Detendo-me um pouco sobre a UNASUL, torna-se importante assinalar que este fórum teve início com a aproximação entre o Brasil e a Argentina, na década de 1980. Mais recentemente, além da dimensão econômico-comercial, a integração sul-americana estendeu-se não só para a área social e de infraestrutura, mas, também, para as áreas de política e de defesa. E em 2008, considerando-se a necessidade de a UNASUL contar com um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, por iniciativa brasileira foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), com objetivos bem determinados, conforme sublinhados em seu estatuto. O CDS tem se constituído como um dos Conselhos mais importantes, efetivos e dinâmicos, contribuindo sobremodo para a ampliação da confiança e do desenvolvimento de ações no âmbito da UNASUL. Com efeito, o seu Plano de Ação, aprovado a cada ano, composto de uma série de iniciativas conjuntas entre os países da região, tem-se mostrado de real valia. Destaco algumas dessas relevantes iniciativas, ora em curso:

- a produção de um veículo aéreo não tripulado, a partir de requisitos comuns definidos pelos países participantes. Encontra-se em pleno desenvolvimento, também, o avião de treinamento militar UNASUR-1;

- instituição de um fórum com o intuito de estabelecer mecanismos e normas especiais para compras e desenvolvimento de produtos de defesa e sistemas militares na região, com o objetivo de fortalecer a indústria sul-americana de defesa;

- estabelecimento de um sistema sul-americano de gestão e monitoramento das chamadas “áreas especiais”, a exemplo de reservas indígenas e de unidades de proteção ambiental. O expertise brasileiro adquirido pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) é fundamental para o empreendimento. Este sistema prestará importante auxílio no mapeamento de áreas isoladas por meio do sensoriamento remoto em zonas geográficas como os Andes, o Chaco e a Amazônia, com real benefício para os países envolvidos;

- o bem sucedido Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), realizado na Escola Superior de Guerra, que tem como objetivo contribuir para a construção de um pensamento regional de defesa;

- o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do CDS (CEED), com sede em Buenos Aires, que contribui para a articulação de um pensamento estratégico regional e harmonização das políticas de defesa na América do Sul. O CEED deverá conformar instância de produção de estudos estratégicos para fins de assessoramento do CDS em assuntos de defesa e de segurança regional e internacional, ou seja, uma espécie de *think tank* interno do Conselho; e

- a criação da Escola Sul-Americana de Defesa, que se pretende montar sem que haja uma sede fixa e, sim, aproveitando iniciativas já existentes, como o CEED, o CAD-SUL e outras futuras iniciativas que vierem a ocorrer.

Como afirmou o Ministro da Defesa Celso Amorim, “o Conselho evoluiu em seus objetivos de dirimir desconfianças, criar entendimentos e facilitar o diálogo entre seus integrantes”.

A AMPLIAÇÃO DO RELACIONAMENTO INTERNACIONAL DA MARINHA DO BRASIL

Dos objetivos e orientações nacionais de Defesa, vale assinalar os que contribuem para nortear o relacionamento e a atuação internacional das Forças Armadas, como forma de prevenção de conflitos: a estabilidade regional; a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e o desenvolvimento de laços de cooperação e parcerias estratégicas com países e blocos tradicionalmente aliados, que possibilitem o intercâmbio e o compartilhamento de informações em diversos campos.

Em se tratando de buscar soluções comuns para os desafios marítimos globais, diversas são as iniciativas em curso, e muitas dependem da ampliação do relacionamento internacional entre as Marinhas, dentre elas: o empenho dos Estados em ajustar as suas legislações internas, de modo a abranger posicionamentos jurídicos consagrados e em evolução no âmbito do direito marítimo internacional; o intercâmbio de informações pela integração e interoperabilidade de sistemas de controle de tráfego marítimo; o trabalho coordenado em nível de interações; e o aperfeiçoamento no tocante a comando, controle e comunicações.

Nesse sentido, a Marinha do Brasil estabeleceu como objetivos voltados para o aumento de seu relacionamento e atuação internacional, dentre outros: a ampliação da sua presença na Região Amazônica e nas áreas estratégicas do Atlântico Sul; o incremento da cooperação e da realização de operações combinadas com as Marinhas Amigas; a participação de Força Naval, sob a égide de organismos multilaterais, em missões de paz e em ações de ajuda humanitária; a ampliação do intercâmbio científico e tecnológico de interesse naval; e a participação na execução do Programa

Antártico Brasileiro e na Política Nacional para os Assuntos Antárticos, contribuindo ativamente nos processos de decisão do destino daquela região.

Os países banhados pelo Atlântico Sul buscam manter este oceano como uma área de paz, de cooperação e de prosperidade. Dão ênfase à manutenção de um intercâmbio cada vez mais amplo e concreto, visando à obtenção de elementos que propiciem um desenvolvimento sustentável abrangente e comum. Essas considerações remetem a um foco específico: o da dimensão ou identidade sul-atlântica, que alerta para os imperativos de afastamento da militarização indevida dessa região e que aproxima da realidade premente de unir as vocações para a obtenção de uma abrangente consciência situacional marítima, pautada no dever individual e coletivo de proteção do meio ambiente marinho, gestão dos seus recursos e redução dos flagelos causados por ilícitos e atividades criminosas nele passíveis de ocorrência, como a pirataria, o contrabando de drogas e o tráfico de pessoas pelo mar, por exemplo. Essas ocorrências têm afetado sobremaneira o transporte marítimo internacional, responsável por movimentar a quase totalidade do comércio mundial, tendo em vista causarem ameaça à vida e à segurança marítima.

Assim, de modo a contribuir para a obtenção de uma apurada consciência situacional marítima, a Marinha busca ampliar o seu relacionamento internacional, participando de fóruns, dentre outros: da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é um fórum onde os estados-membros compartilham laços étnicos, históricos, culturais e, sobretudo, linguísticos comuns. Fundada sobre o princípio da solidariedade, destacam-se três objetivos gerais: a concertação político-diplomática, para reforço da presença no cenário internacional; a cooperação; e a promoção e difusão da língua portuguesa.

No âmbito dessa Comunidade, no campo da defesa, buscou-se uma efetiva cooperação a partir de 1998, quando passaram a ser conduzidas reuniões para dinamizar o intercâmbio militar e aproximar as Forças. Em 2010, foi aprovada a Estratégia da CPLP para os Oceanos, versando sobre: o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos; iniciativas para a elaboração do Atlas dos Oceanos da CPLP; e a dinamização da cooperação para o desenvolvimento de projetos de extensão de plataformas continentais.

A ZOPACAS, criada em 1986, pela ONU, atendeu à iniciativa brasileira para a promoção da cooperação político-diplomática, econômica, comercial, científica e para a manutenção da paz na região. Consiste na única estrutura que reúne todos os 24 estados banhados pelo Atlântico Sul e se constitui em um importante espaço para a discussão de estratégias de desenvolvimento e de diversificados intercâmbios.

Ao mesmo tempo em que reitera o compromisso de “não proliferação de

armas de destruição em massa”, a ZOPACAS busca: ampliar as iniciativas para o uso da energia nuclear para propósitos pacíficos; a proteção do meio ambiente marinho; e o combate ao tráfico de drogas e de armas. Em 2013, em um esforço para revitalizar a ZOPACAS, ocorreu em Montevideu a VII Reunião Ministerial, sendo aprovado um Plano de Ação para o mapeamento e exploração dos fundos marinhos, para a preservação ambiental e para a segurança do transporte marítimo. E neste mesmo ano foi realizado o I Seminário ZOPACAS – Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, Busca e Salvamento, em Salvador, em que todos os países integrantes da ZOPACAS se fizeram representar.

Sob o aspecto da segurança marítima, a Marinha do Brasil visualiza a importância do estabelecimento de uma rede global de compartilhamento de informações, em complemento às redes regionais e nacionais. Por intermédio do Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), a Marinha tem se engajado nas iniciativas internacionais voltadas para a troca de informações marítimas.

Atualmente, o Centro Regional de Tráfego Marítimo da Área Marítima do Atlântico Sul, desenvolvido para o intercâmbio de informações entre as Marinhas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, constitui-se em uma dessas iniciativas, que se soma às ações para a adesão de países da costa oeste africana ao Centro de Dados *Regional Long-Range Identification and Tracking Ships (LRIT) Brasil-Uruguai*.

Em 2010, no 8º Simpósio Regional de Poder Naval dos Países do Mediterrâneo e do Mar Negro, realizado em Veneza, a Marinha assinou o acordo operacional definitivo do *Trans-Regional Maritime Network (T-RMN)*. Em 2012, no 9º Simpósio, foi formalizada a adesão da Marinha da África do Sul e a intenção em participar das Marinhas da Argentina e da Índia, em adição aos Sistemas de Informações Marítimas da Itália, Brasil e Singapura.

Assim, como esforço concreto para o incremento da consciência situacional marítima, a Marinha do Brasil também está empenhada em obter avanços na interoperabilidade entre o SISTRAM e o Maritime Safety and Security Information System (MSSIS), dos EUA, e incentiva a implantação do VRMTC-América. (*Virtual – Regional Maritime Traffic Centre*).

Na prática, o conhecimento do que ocorre no entorno estratégico brasileiro potencializará o emprego do Poder Naval, sob a ótica de suas tarefas básicas. Para isso, pretende-se dar seguimento à implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), de forma progressiva, o que permitirá uma substancial ampliação do monitoramento e controle das Águas Jurisdicionais Brasileiras, desde o tempo de paz, e proporcionará os seguintes benefícios: incremento da segurança marítima no Atlântico Sul, com ênfase na defesa da Amazônia Azul; e maior eficiência nas operações SAR do Brasil e nas operações de Patrulha Naval, propiciando relevante contribuição às operações interagências, nacionais e internacionais.

A Marinha do Brasil também está presente: nas representações permanentes junto à ONU, em Nova Iorque; na Conferência do Desarmamento, em Genebra; na Organização Marítima Internacional (IMO); e na Junta Interamericana de Defesa (JID).

Na atuação sob a égide de organismos multilaterais, a Marinha tem desempenhado responsabilidades crescentes em missões de paz. Cita-se, como exemplo, a Operação de Paz no Haiti (MINUSTAH), onde integra o contingente brasileiro com um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais. Até recentemente, também esteve presente no comando da Missão de Assistência à Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Desde 2011, um Contra-Almirante brasileiro exerce o Comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Criada em 1978, pelo Conselho de Segurança da ONU, esta missão tem o propósito de contribuir para manter a paz na região. A Fragata Liberal é atualmente o navio capitânia da FTM, composta por navios da Alemanha, Bangladesh, Grécia, Indonésia e Turquia. Essa é a primeira missão de paz, de caráter naval, criada pela ONU.

Destaca-se, ainda, a participação da Marinha na Joint Interagency Task Force - South, que visa a integrar inteligência, intercambiar informações e correlacionar dados, de modo a contribuir para o monitoramento, a prevenção e o combate ao tráfico ilícito de drogas, fortalecendo a interoperabilidade entre os participantes, dentre eles, a Argentina, Colômbia, EUA, França, México e Reino Unido.

PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO E DE COOPERAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL NO ENTORNO ESTRATÉGICO

Para maximizar as possibilidades de integração e de cooperação, tem-se buscado ampliar a interoperabilidade com as Marinhas Amigas. A interoperabilidade começa no nível político-estratégico e segue-se no nível estratégico-operacional, onde as Marinhas vêm desenvolvendo normas e sistemas conexos, e os possíveis óbices relacionados com as questões afetas a comando, controle, comunicações e tecnologia tendem a ser superados.

Uma das recentes iniciativas de interoperabilidade foi a instituição do Manual de Ajuda Humanitária para uma Força Tarefa Naval Multinacional Interamericana, cujo propósito é estabelecer processos para a participação ativa, oportuna e coordenada de Forças Navais Interamericanas, em resposta a desastres naturais, ou gerados pelo homem.

Recentemente, aqui nesta Escola, concluiu-se a IV Conferência Naval Interamericana Especializada em Interoperabilidade, com a participação de diversas Marinhas e de representantes da Junta Interamericana de Defesa e da Rede Naval Interamericana de Comunicações.

Dentre as recomendações sublinhadas nesta IV CNI, destacam-se: a necessidade de análise da Convenção Interamericana para facilitar a Assistência em Caso de Desastres; o imperativo de implementar um Sistema Interamericano de Comunicações Navais; e a avaliação de um sistema de tráfego marítimo comum para os países-membros do Plano para a Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano, a ser avaliado na próxima Conferência Naval Interamericana Especializada em Controle do Tráfego Marítimo.

Ainda para atingir o mesmo propósito de ampliação e aperfeiçoamento da interoperabilidade, vem sendo cumprido um extenso programa de exercícios e operações, sejam eles singulares ou conjuntos com as demais Forças Armadas brasileiras; e combinados, com as demais Marinhas e Forças Armadas de outros países.

Citam-se, como exemplos: ATLASUR (com a participação da África do Sul, Argentina, Brasil e Uruguai), FELINO (integrada pelos países da CPLP), IBSAMAR (entre a Índia, Brasil e África do Sul); PANAMAX e UNITAS (operações multinacionais tradicionais realizadas nos oceanos Pacífico e/ou Atlântico); BOGATUN (Chile e Brasil); BRAPER (Peru e Brasil); FRATERNAL (Argentina e Brasil); BRACOLPER (Brasil, Colômbia e Peru); e VENBRAS (Venezuela e Brasil).

Em apoio ao desenvolvimento da consciência situacional marítima dos países africanos, no âmbito da cooperação com os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, a Marinha, dentre outras participações, estará presente nos exercícios multinacionais bianuais com as Marinhas da África do Sul, de Angola e da Namíbia. Para 2015, está planejado o exercício ATLANTIC TIDINGS, de caráter ribeirinho e marítimo, na costa ocidental da África, que incluirá exercícios combinados de controle de área marítima, ações antipirataria e treinamento contra as novas ameaças.

Nesse mesmo sentido, os Navios-Patrolha Oceânicos Amazonas, Apa e Araguari, recentemente adquiridos pela Marinha do Brasil, em seu trânsito para o Brasil tiveram oportunidade de aportar em diversos países da costa oeste africana e cumprir um valioso programa de treinamento voltado para a prevenção e combate aos delitos realizados no mar. Como notícia, no escopo de estar presente efetivamente no continente africano serão abertas as seguintes novas Adidâncias: Cabo Verde, Etiópia e Senegal.

No que diz respeito ao relacionamento internacional, as Reuniões de Estados-Maiores vêm se ampliando, passando de sete, em 2007, para vinte e três países, em 2013. Atualmente, as Reuniões Bilaterais de Inteligência são realizadas com cinco países. As Reuniões envolvendo especificamente a MB passaram de duas, em 2007, para treze, em 2013. Nessas Reuniões, além de serem abordadas as principais questões entre as Marinhas, são firmados planos de cooperação, onde são programadas visitas de alto nível, representações, cursos, embarques e intercâmbios, a serem realizados nos dois anos subsequentes. Têm se mostrado como excelente instrumento de

aproximação e cooperação.

Um outro ponto importante a destacar prende-se à consolidação da base industrial de defesa dos países da região, a partir de medidas de fomento da confiança e segurança, com o intuito de modernização de suas forças armadas. Assim, ao se falar sobre a integração das indústrias de defesa o nosso País tem buscado, de forma prioritária, a correção de assimetrias, procurando construir uma integração em que todos tenham a contribuir e a ganhar, na medida de suas possibilidades. O intento de dar preferência à aquisição de produtos de defesa sul-americanos, combinado com mecanismos de descentralização e projetos de fabricação conjunta, pode estimular a conformação de uma base industrial de defesa sul-americana, tornando a região mais autônoma nesse campo. Como vimos, isto tem sido de interesse no âmbito do CDS.

Quanto à revitalização de nossas Forças Singulares, pretende-se dar seguimento aos projetos estratégicos de grande envergadura, valendo-se do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), a fim de consolidar os ditames da Estratégia Nacional de Defesa. Os Senhores certamente terão oportunidade de discuti-los em profundidade. O fato é que por meio desses grandes programas de construção de meios de defesa, o Brasil se posicionará, em futuro não muito longínquo, em um novo patamar, compatível com sua crescente inserção no cenário internacional. Deve-se, contudo, ressaltar os objetivos defensivos e dissuasórios a eles associados, relacionados à proteção do território nacional e dos seus incomensuráveis recursos naturais, em terra e no mar. Consoante tais propósitos, a integração e a cooperação com os países vizinhos tornam-se válidos instrumentos para a reafirmação dos fins pacíficos.

Nesta parte, desejo apresentar algumas considerações sobre a intensificação do relacionamento com a África. Ela tem evoluído fruto da implementação de vários Acordos de Cooperação de Defesa.

Pelo Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, a Marinha exerceu papel fundamental na criação da Marinha Namibiana e continua com efetiva participação no desenvolvimento e aprimoramento daquela Marinha. Desde 1999, foram formados cerca de 1.190 Oficiais e Praças. Atualmente, 119 militares namibianos estão em processo de formação no Brasil.

Um resultado prático no que tange ao interesse em adquirir meios navais fabricados no Brasil, foi a decisão da Namíbia em construir no Estaleiro INACE - Fortaleza (CE), sob o gerenciamento da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), o Navio-Patrolha Brendan Simbwaye de 200 t e as Lanchas-Patrolha Möwe Bay e Terrace Bay. A EMGEPRON também foi contratada para realizar o delineamento e supervisão da execução do programa de levantamento da plataforma continental namibiana.

Em OUT2011, foi homologado o contrato junto a EMGEPRON para execução do levantamento da plataforma continental de Angola. O contrato

prevê, ainda, que técnicos angolanos participem de cursos de pós-graduação em universidades brasileiras.

Em ABR2013, o Ministro da Defesa do Senegal e o Ministro Celso Amorim assinaram a Declaração de Intenções para aquisição, por aquele país, de dois Navios Patrulha, um da Classe Macaé, de 500 ton, e um da Classe Grajaú, de 200 ton.

Em JUN2013, a pedido do Conselho de Segurança da ONU, reuniu-se em Yaundé a Cúpula Tripartite de Chefes de Estado e de Governo, formada pela Comunidade Econômica dos Estados da África Central e Ocidental (CEDEAO) e pela Comissão do Golfo da Guiné, para debater a crescente preocupação com o quadro de insegurança marítima no Golfo da Guiné. Buscou-se, claramente, despertar a atenção dos países observadores (Alemanha, Bélgica, Brasil, China, EUA, Mauritânia e Reino Unido) e dos parceiros quanto à necessidade de melhorar a estabilidade regional e conduzir ações efetivas para proteção das atividades marítimas, bem como, obtenção de apoio financeiro e técnico para desencadear as ações subsequentes.

Em AGO2013, a Missão Naval do Brasil em Cabo Verde iniciou os seus trabalhos. Primeiramente, esta cooperação será focada em ações de formação de militares para a Guarda Costeira. Cabo Verde solicitou, também, o apoio brasileiro no levantamento de sua plataforma continental. Tais contribuições, dentre outras, levaram aquele País a eleger o Brasil como significativo parceiro no âmbito da defesa.

A intensificação da cooperação tem resultado em uma presença crescente da indústria de defesa brasileira na África. Com base no Acordo sobre Cooperação Técnica firmado entre os Governos do Brasil e da África do Sul, a Marinha avalia a possibilidade de desenvolvimento de tecnologias que possam ser empregadas em mísseis superfície-ar de médio alcance, semelhantes às utilizadas no míssil sul-africano UMKHONTO-IR.

A aproximação com os países africanos reflete na segurança marítima do Atlântico Sul. Em variados fóruns tem-se discutido a atual questão de segurança marítima no Golfo de Aden e no Golfo da Guiné. A prevenção e repressão aos delitos cometidos no mar, como a pirataria marítima, o roubo armado de navios, o tráfico de drogas e de pessoas e os crimes ambientais, requerem uma abordagem gradual e coletiva, com a obtenção de uma acurada consciência situacional marítima. Ela deve iniciar-se pela incorporação e capacitação dos países em sistemas de controle de tráfego marítimo e sua integração a sistemas regionais e globais, voltados para a vigilância e o monitoramento; pelo desenvolvimento de instrumentos jurídicos que possibilitem a atuação das Marinhas; e pela disponibilidade de meios para que possam agir, com especial ênfase em adequados preparo e emprego.

A esse respeito, importante deliberação foi concretizada pela criação do Centro Interregional de Coordenação da Luta Contra a Pirataria no

Golfo da Guiné, com sede em Douala – República dos Camarões, visando à tempestiva troca de informações entre os países envolvidos, de forma a facilitar o processo de tomada de decisão e as ações combinadas e conjuntas em patrulhas marítimas.

Em síntese, podemos resumir as inúmeras ações desenvolvidas pela Marinha em apoio aos países africanos da costa ocidental nos seguintes termos: esforço no fortalecimento de suas Marinhas e Guardas Costeiras, a fim de estarem aptos a promover sua própria defesa e segurança marítima; formação de oficiais e praças africanos em escolas militares brasileiras, pela realização de inúmeros cursos e intercâmbios; fornecimento de produtos de defesa; e, recentemente, o atendimento à solicitação da União Africana (UA) para que um representante da MB contribua na formulação da Estratégia Marítima Integrada da África 2050.

Projetando-se um pouco para o futuro, prevê-se uma participação mais intensa e freqüente da contribuição brasileira em parcerias estratégicas, no apoio técnico-financeiro e no aperfeiçoamento de Marinhas e Guardas Costeiras dos países da África Ocidental. Além de estarem no nosso entorno estratégico, há firme engajamento político brasileiro com o continente africano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Senhoras e Senhores, as minhas considerações finais serão de realce a aspectos específicos relacionados ao mar. No início destas minhas palavras discorri sobre a participação da nação brasileira em termos regional e global, o nosso entorno estratégico e considerações sobre fóruns e organizações de interesse.

No entanto, há que se ter presente que para essa audiência, e para nós todos, o mar deve ser fator de nossas preocupações maiores. O Atlântico Sul é o nosso foco. Há que bem conhecê-lo e guardá-lo em toda sua grandeza, mantendo-o seguro e em paz. E para a concretização da almejada segurança marítima, os países vêm enfrentando questões complexas e abrangentes. Decorrente do impacto da globalização, o conceito de segurança se expandiu de elementos fundamentalmente militares para integrar as dimensões da segurança política, econômica, da sociedade e ambiental.

Essas dimensões estão intimamente interconectadas e as respostas à adequada segurança podem resultar em uma série de efeitos. Sob uma vertente temporal, ou seja, o que um país realiza agora, em resposta a uma ameaça imediata e previsível, pode ter repercussões no que tange à sua habilidade em responder a desafios futuros, muitas vezes imprevisíveis.

Nos dias de hoje, uma notável percepção é a necessidade de consolidação de parcerias em diversos níveis para fazer frente a tais questões, no âmbito da segurança marítima, da ajuda humanitária, e na resposta a desastres

naturais ou decorrentes da atividade humana.

Dar concretude às parcerias, porém, exige a realização de etapas práticas, que devem iniciar pelo esforço em fazer com que alguns países obtenham e outros aprimorem uma apurada consciência situacional marítima. Esse é o ponto de partida para que as Marinhas justifiquem suas concepções estratégicas e compartilhem, no que for possível, capacitações com as demais Marinhas, de modo a possibilitar a necessária interoperabilidade.

Para a participação em um arranjo de defesa multinacional torna-se fundamental a interação entre as forças participantes, de modo a complementar procedimentos singulares e evitar interferências mútuas. Em um nível político-estratégico, será imprescindível ajustar regras de comportamento claras, o que requer amplo debate tendo em vista a necessidade de se levar em consideração culturas, tradições e legislações de cada país e, claro, as características próprias de preparo e emprego de suas Marinhas.

No plano estratégico-operacional, as diferenças tecnológicas se tornam fatores condicionantes e, nesse caso, é necessária a difusão de elementos de interface e códigos que propiciem um ágil enlace de dados e informações seguras e oportunas, sem as quais se reduzem os benéficos efeitos de sinergia que advêm das coalizões.

Atualmente, as Marinhas vêm conduzindo suas revisões estratégicas sobre como devem reagir aos instigantes desafios contemporâneos. Em muitos casos, em se tratando de poder naval, considerações sobre o equilíbrio a ser atingido entre um número menor de plataformas de alta qualidade, ou um repositório maior de meios de baixa qualidade, tendem a condicionar sensivelmente as participações em coalizão e consequente grau de comprometimento com a questão da segurança marítima.

As Marinhas estão sendo alçadas a um papel cada vez mais relevante em seus próprios países e no cenário mundial, de modo a liderarem a definição de novos instrumentos jurídicos e executarem os procedimentos operacionais para uma apropriada proteção de suas águas jurisdicionais, com a necessária contribuição em seus arcos estratégicos.

Há que se considerar a possibilidade de se estabelecer uma rede global de compartilhamento de informações, em complemento às regionais e nacionais. Nos dias atuais, paulatinamente está se tornando uma realidade, pela integração de complexos sistemas de controle de tráfego marítimo. Fatos ocorridos nos mares demandam, em geral, soluções intrincadas. Torna-se imperiosa a união de esforços. É desejável que as Marinhas mais desenvolvidas tomem as iniciativas, promovam a colaboração, estimulem o diálogo e o intercâmbio de experiências e mantenham contatos permanentes, segundo uma perspectiva mundial construtiva. Para que essa concepção se desenvolva, no que se refere ao compartilhamento de informações sigilosas, há necessidade do estabelecimento de processos de construção de confiança

mútua, que permitirão a promulgação de acordos bilaterais específicos.

Para um mundo com maior segurança e em paz torna-se indispensável agir em consonância com a comunidade internacional e sob a guarda dos preceitos legais. Manter a ordem no mar deve ser preocupação de todos. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as regulamentações aprovadas pelas organizações internacionais, tais como a Organização Marítima Internacional, constituem-se instrumentos promissores para esse propósito.

A Marinha do Brasil empenha-se com afinco em responder de maneira coordenada, cooperativa e multilateral aos cenários que apontam para a necessidade de ampliação da estabilidade e segurança marítima global, com real ênfase no Atlântico Sul e de acordo com os nossos princípios constitucionais, conforme procurei descrever. Aliado a esses objetivos, intensificará a participação em operações internacionais, de acordo com as suas capacidades, sejam em manobras de crise, de paz ou de ajuda humanitária, de modo a atender aos compromissos assumidos, principalmente àqueles formulados sob a tutela de organismos internacionais.

Ao encerrar esta apresentação, a par dos meus agradecimentos pela oportunidade ímpar a mim proporcionada de estar aqui nesta decantada Escola de Altos Estudos, em um singular tempo da merecida comemoração centenária, apresento os meus melhores votos de um excelente ano para todos.

Que o Senhor dos Navegantes continue a guiar os destinos da EGN, de sua tripulação, aqui incluso todos os que aqui despendem os seus esforços para bem servir à Escola e à Marinha, e do seletto grupo que adentra os seus pórticos, a cada ano, prontos e ávidos para se assentarem nos bancos escolares, absorverem e transmitirem conhecimentos, firmarem novas amizades e se verem, ao fim e ao cabo, engrandecidos pessoal e profissionalmente. Que assim se perpetue pelos próximos cem anos, para o bem da Marinha e do Brasil. Vivas à Escola de Guerra Naval. Que assim seja! Muito obrigado!

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

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

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

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).
Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: egn.revista@marinha.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval