

# Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

**Modernisation of Indian Navy: budgetary and procurement constraints**  
Laxman Kumar Behera

**O rumo das operações conjuntas nas vias da informação**  
Marcelo da Silva Gomes

**Defesa: o Brasil em dois tempos**  
José Augusto Abreu de Moura.

**Estudos estratégicos: uma abordagem sobre o arquétipo organizacional militar brasileiro**  
Frederico Carlos de Sá Costa  
André Marcus Blower

**O regime jurídico do mar: a regulação das águas e plataforma continental no Brasil**  
Rodrigo Fernandes More

**Indústria bélica brasileira na primeira metade do século XX**  
Luiz Rogério Franco Goldoni

**De la política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional**  
Aureliano da Ponte

**A plataforma continental além das 200 milhas**  
Tiago V. Zanella

**O Brasil e o direito internacional dos Direitos Humanos: uma política externa de poder**  
Bianca Pereira Bittencourt

**Reflexões sobre o Soft Power**  
Guilherme Mattos de Abreu





## **Revista da Escola de Guerra Naval**

Escola de Guerra Naval  
Av. Pasteur, no 480 - Praia Vermelha  
Urca - Rio de Janeiro, RJ  
Brasil - 22290-240 Revista da Escola de Guerra Naval  
ISSN 1809-3191 junho de 2013 volume 19 n. 1  
E-mail: revista@egn.mar.mil.br

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase nas seguintes áreas: Ciência Política; Geopolítica; Estratégia; História; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional, publicando textos científicos ligados à Defesa.

**COMANDANTE DA MARINHA:**

Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto

**CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:**

Almirante-de-Esquadra Eduardo Monteiro Lopes

**DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:**

Contra-Almirante Almir Garnier Santos

**Revista da Escola de Guerra Naval**

ISSN 1809-3191 junho de 2013 volume 19 n.1

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, especializado em assuntos<sup>3</sup> de Defesa, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE). Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

## CONSELHO CONSULTIVO

Mario Cesar Flores  
(EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil).

Fernando Manoel Fontes Diégues  
(EGN/CEPE, RJ,RJ,Brasil).

Afonso Barbosa  
(EGN/CEPE, RJ,RJ,Brasil).

Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro  
(Universidade Técnica de Lisboa,Lisboa, Portugal).

Reginaldo Gomes Garcia dos Reis  
(EGN/CEPE, RJ,RJ,Brasil).

Antonio Ruy de Almeida Silva  
(PUC-RJ,RJ,Brasil).

Alcides Costa Vaz  
(UNB,DF, Brasil).

André Barata Nascimento  
(Univ. Beira Int., Beira, Portugal).

Angela da Rocha  
(PUC-RJ, Brasil).

Antônio Celso Alves Pereira  
(UERJ,RJ,RJ,Brasil).

Eurico Figueiredo  
(UFF,Niterói, Rj, Brasil).

Francisco Carlos Teixeira da Silva  
(UFRJ,RJ, Brasil).

Helena Carreiras  
(Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal).

José Miguel Arias Neto  
(UEL,Londrina, PR,Brasil)

José Murilo de Carvalho  
(UFRJ,RJ, RJ, Brasil).

Marcio Scalercio  
(PUC-RJ, RJ, Brasil).

Michael Pavkovic  
(USNWC, Newport,RI,USA).

Mônica Herz  
(PUC/RJ, RJ, Brasil).

Williams Gonçalves  
(UERJ,RJ, RJ, Brasil)

## CONSELHO EDITORIAL

Luiz Carlos de Carvalho Roth  
(EGN/CEPE, RJ,RJ,Brasil).

Francisco Eduardo Alves de Almeida  
(IGHMB, RJ, RJ,Brasil)

William de Sousa Moreira  
(UFF,Niterói, Rj, Brasil).

Oswaldo Peçanha Caninas  
(EGN, RJ, RJ, Brasil)

Renato Petrocchi  
(UFF, Niterói, Rj, Brasil).

Sabrina Evangelista Medeiros  
(Inter-American Defense College,  
Washington,DC).

### Editor:

André Panno Beirão  
(EGN/CEPE, RJ ,RJ, Brasil).

### Editor Executivo:

Walter Mauricio Costa de Miranda  
(EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil).

### Editor Científico:

Nival Nunes de Almeida  
(UERJ, RJ, RJ, Brasil).

### Diagramação e Programação Visual:

Sra. Lucia Helena Moreira

### Revisora Bibliográfica:

Simone Freire Pinheiro

Direitos desta edição reservados à EGN. A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) de natureza acadêmica, sem fins lucrativos. 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, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval. Os trabalhos poderão ser apresentados por civis e militares, conforme as Instruções aos Autores citadas na última página de cada volume e constante do site [www.egn.mar.mil.br](http://www.egn.mar.mil.br).

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 19, n.1, jun. 2013. – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 -  
v. ; 27 cm.  
Semestral  
ISSN 1809-3191  
I. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

## PALAVRAS DO DIRETOR

No ano em que comemoramos a criação do primeiro Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Marinha do Brasil, aprovado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sentimos aumentar nossa responsabilidade na organização de mais uma edição da Revista da Escola de Guerra Naval.

Objetivando sempre o aprimoramento da qualidade dos artigos publicados, este número nos brinda com dois artigos internacionais que abordam a complexa e sempre atual temática da modernização das Marinhas, em um cenário de restrições orçamentárias; e a Política Tecnológica de Defesa ressaltando os desafios para a cooperação regional.

No que diz respeito aos pesquisadores brasileiros, podemos encontrar a pluralidade temática e multidisciplinar que caracteriza os Estudos de Defesa. Temas como: Política de Defesa, Direito do Mar, Direitos Humanos, Gerenciamento de Informações, Relação Civil-Militar e Indústria de Defesa contribuem para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa.

Dessa maneira, a Revista da EGN segue em seu propósito de proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional, mormente no campo dos Estudos Político-Estratégicos, publicando textos científicos ligados à Defesa, com ênfase em Estudos Marítimos, foco de nosso Mestrado cuja primeira turma já se iniciará em 2014.

Desejo a todos uma boa leitura. Bons ventos!

Almir Garnier Santos  
Contra-Almirante  
Diretor



## SUMÁRIO

### ■ ARTIGOS

- MODERNIZAÇÃO DA MARINHA DA INDIA: RESTRIÇÕES  
ORÇAMENTÁRIAS E DE AQUISIÇÕES ..... 9  
Laxman Kumar Behera
- O RUMO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS VIAS  
DA INFORMAÇÃO ..... 23  
Marcelo da Silva Gomes
- DEFESA: O BRASIL EM DOIS TEMPOS..... 41  
José Augusto Abreu de Moura.
- ESTUDOS ESTRATÉGICOS: UMA ABORDAGEM SOBRE O ARQUÉTIPO  
ORGANIZACIONAL MILITAR BRASILEIRO E A RELAÇÃO CIVIL-  
MILITAR ..... 61  
Frederico Carlos de Sá Costa  
André Marcus Blower
- O REGIME JURÍDICO DO MAR: A REGULAÇÃO DAS ÁGUAS E  
PLATAFORMA CONTINENTAL NO BRASIL ..... 79  
Rodrigo Fernandes More
- INDÚSTRIA BÉLICA BRASILEIRA NA PRIMEIRA METADE DO  
SÉCULO XX ..... 111  
Luiz Rogério Franco Goldoni

DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA DE DEFENSA A LOS DESAFÍOS DE  
LA COOPERACIÓN REGIONAL .....137

Aureliano da Ponte

A PLATAFORMA CONTINENTAL ALÉM DAS 200 MILHAS ..... 161

Tiago V. Zanella

O BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS:  
UMA POLÍTICA EXTERNA DE PODER ..... 179

Bianca Pereira Bittencourt

REFLEXÕES SOBRE O SOFT POWER .....203

Guilherme Mattos de Abreu

■ **RESENHA**

CYBER WAR ..... 239

Gills Lopes

Carolina Fernanda Jost de Oliveira

■ **INSTRUÇÕES AOS AUTORES** ..... 243



## CONTENTS

### ■ ARTICLES

MODERNISATION OF INDIAN NAVY: BUDGETARY AND  
PROCUREMENT CONSTRAINTS ..... 9

Laxman Kumar Behera

THE COURSE OF JOINT OPERATIONS IN THE INFORMATION  
ENVIRONMENT ..... 23

Marcelo da Silva Gomes

DEFENSE: BRAZIL IN TWO TIMES ..... 41

José Augusto Abreu de Moura

STRATEGIC STUDIES: AN APPROACH ON THE BRAZILIAN MILITARY  
ORGANIZATION ARCHETYPE AND ON THE CIVIL-MILITARY  
RELATIONS ..... 61

Frederico Carlos de Sá Costa

André Marcus Blower

THE LAW OF THE SEA: REGULATION OF JURISDICTIONAL WATERS,  
BED AND SUBSOIL IN BRAZIL ..... 79

Rodrigo Fernandes More

BRAZILIAN DEFENSE INDUSTRY IN THE FIRST HALF  
OF THE 20th CENTURY ..... 111

Luiz Rogério Franco Goldoni

FROM DEFENCE TECHNOLOGICAL POLICY TO THE CHALLENGES OF REGIONAL COOPERATION .....	137
--	-----

Aureliano da Ponte

CONTINENTAL SHELF BEYOND 200 MILES .....	161
--	-----

Tiago V. Zanella

HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL LAW: A FOREIGN POLICY OF POLITICAL POWER .....	179
--	-----

Bianca Pereira Bittencourt

REFLECTIONS ON THE SOFT POWER .....	203
-------------------------------------	-----

Guilherme Mattos de Abreu

■ **BOOK REVIEW**

CYBER WAR .....	239
-----------------	-----

Gills Lopes

Carolina Fernanda Jost de Oliveira



## MODERNISATION OF INDIAN NAVY: BUDGETARY AND PROCUREMENT CONSTRAINTS

Laxman Kumar Behera<sup>1</sup>

### ABSTRACT

---

The Indian Navy (IN) is on a course of major modernisation process. A large number of ships, submarines and aerial platforms are in the process of induction with several more such items being in the acquisition planning process. However, the success of IN's modernisation drive hinges upon two critical elements: adequate supply of resources and an efficient procurement process. Of late, IN has come under tremendous financial pressure, with very little scope for signing new contracts. This along with frequent controversies surrounding purchase of military items from foreign countries, is a major obstacle that the IN has to fight in its modernisation drive.

**Keywords:** Modernisation; Procurement; Contracts; Indian Navy

## MODERNIZAÇÃO DA MARINHA DA INDIA: RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DE AQUISIÇÕES

### RESUMO

---

Na Marinha da Índia está em curso um grande processo de modernização. Um grande número de navios, submarinos e aeronaves estão em avaliação ou em processo de planejamento para aquisição. No entanto, o sucesso dos esforços de modernização dependem de dois elementos críticos: oferta adequada de recursos e processo de compras eficiente. Ultimamente, a Marinha Indiana tem estado sob grande pressão orçamentária, o que reduz o espaço para a assinatura de novos contratos. Isso, conjuntamente com freqüentes polêmicas que envolve a compra de equipamentos militares de países estrangeiros, é um grande desafio que a Marinha da Índia tem que vencer em seu esforço de modernização.

**Palavras-chave:** Modernização; Aquisições; Contratos; Marinha Indiana

---

\* Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi, India. E-mail: <laxmanbehera@gmail.com>.

<sup>1</sup>The author is Research Fellow at New Delhi-based Institute for Defence Studies and Analyses. Presently he holds the prestigious ICCR Chair of India Studies at Fundação Getúlio Vargas (FGV) in Rio de Janeiro, Brazil.

## MODERNISATION OF INDIAN NAVY: THE CONTEXT

India has vast maritime borders encompassing a long coast line of 7516.6 km, 1197 island territories and Exclusive Economic Zone (EEZ) of 2.01 million km<sup>2</sup>.<sup>2</sup> There is a growing realisation that the tranquillity at sea is vital for the country's economic growth. To put the economic aspect of the maritime security in perspective, more than 90 per cent of India's trade by volume and 77 per cent by value are transported over the seas, and over 97 per cent of India's oil requirements are either imported or produced in offshore fields.<sup>3</sup>

The Indian Navy (IN), the fifth-largest maritime force in the world, is responsible for protecting India's maritime interests, the planning and operational aspects of which are constantly shaped and triggered by not only India's domestic resource and other constraints but also by a range of externalities such as geo-politics, geo-economics, emerging technologies, changing nature of unconventional threats and evolving capabilities of India's maritime neighbourhood.

Of late, particularly after the 2008 seaborne terrorist attacks in Mumbai, the IN has been made responsible for India's overall maritime security including for costal and off-shore areas. Being a major force in the Indian Ocean Region (IOR), the IN has also been involved in enforcing international law, particularly in combating piracy, which has been a source of major concern in the IOR. Since October 2008, the IN has deployed at least one ship off the Gulf of Aden, in a trilateral effort coordinated with the maritime forces of China and Japan.<sup>4</sup> The IN is also increasingly looked upon as a vital instrument of country's foreign policy and diplomacy, requiring India's premier maritime force to project power beyond shores; foster partnership through maritime capability; build trust and create interoperability through bilateral and multilateral exercises and operations; and provide international humanitarian and disaster relief.<sup>5</sup>

While the above operational and security environment remains a priority for IN's force modernisation, its biggest and long term challenges

---

<sup>2</sup> Indian Navy, *Indian Maritime Doctrine*, 2009, p. 62.

<sup>3</sup> INDIA. Ministry of Defence. Government of India. *Annual Report 2011-12*. 2012, p. 34.

<sup>4</sup> FAREWELL Press Conference by Outgoing CNS. *Indian Navy*. Aug. 07, 2012

<sup>5</sup> FREEDOM to use the Seas: India's Maritime Military Strategy. *Indian Navy*, [s.d.]. p. 11.

are however the navies of India's maritime neighbours, particularly China which has made great stride in its naval built up and shown tremendous capability by flexing its reach far beyond its shore. China's recent launch of first aircraft carrier, deployment of dozens of submarines (including nuclear powered submarines) and anti-ship cruise missiles, participation in anti-piracy operations in IOR, and most importantly its ingress into IOR through a network of ports in countries like Pakistan, Bangladesh, Myanmar and Sri Lanka - are all indicative of Beijing's increasing naval ambition.

In order to meet the myriad of challenges, the IN has endeavoured to modernise its force level into what is described by its 2006 Vision Document a "three dimensional, technology enabled and networked force" capable of performing tasks ranging from "LIMO [Low Intensity Maritime Operations] to conventional war fighting to nuclear deterrence."<sup>6</sup> Noticeable achievements has been achieved by the IN in its modernisation drive which is evident from its all round growth. In the following are mentioned the key modernisation programmes undertaken in two critical areas - warships and air assets -their progress achieved. Also discussed are the two key challenges (related to budget and procurement) facing the IN in its modernisation drive.

## **MODERNISATION: AN OVERVIEW**

### **SHIPS AND SUBMARINES**

The IN has come a long way since Independence when it was a minor maritime force with a small flotilla of 30-odd ships comprising of two frigates, four sloops, one corvette and few yards and crafts.<sup>7</sup> By January 2013, the force level has grown to 132 ships and submarines, including an aircraft carrier, one nuclear and 14 conventional submarines, eight destroyers, 15 frigates and 20 corvettes. However, the above number falls short of the minimum force level of 140 ships which the Defence Acquisition Council (DAC), the highest decision making body in the Ministry of Defence (MoD), had directed the IN to have. To fill up the gap, the IN has undertaken a massive modernisation process with several ships and submarines being

---

<sup>6</sup> THE INDIAN Navy's Vision Document. *Indian Navy*, May, 2006.

<sup>7</sup> 2011: the year that was. *Indian Navy*, 2011. Disponível em: <<http://indianIN.nic.in/sites/default/files/year-gone-by-2011.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

in the induction process. Among others, the IN is all set to induct 54 new ships and submarines for which it has already awarded contracts. These include two new aircraft carriers, three nuclear submarines, six conventional submarines, seven destroyers, eight frigates, four anti-submarine warfare corvettes, eight naval offshore patrol vessels (NOPV), eight landing craft utility (LCU), three cadet training vessels and five hydro-graphic survey vessels. In addition, the IN has also got the approval of the MoD for 10 more ships and submarines (six conventional submarines with air-independent propulsion technology and four landing platform docks); and is also believed to be negotiating for three more frigates and eight mine counter measure vessels (MCMV) (See Annexure).

### AIR ASSETS

Although less intense in comparison with warships, the IN has nonetheless undertaken a decent level of modernisation of its air assets, including fighter aircraft, surveillance aircraft, and helicopters. As part of the 2004 Gorshkov aircraft carrier agreement, India also signed a deal to buy 16 MiG-29 fighters (12 single-seat MiG-29Ks and four two-seat MiG-29KUBs) to operate from the carrier. The delivery of all fighters was completed in 2011, and they were formally commissioned into the IN's "Black Panthers" squadron based in the western coastal state of Goa in May 2013.<sup>8</sup> Equipped with Beyond Visual Range (BVR) and guided anti-ship missiles and smart bombs, these 4+ Generation multirole fighter jets will eventually operate from INS Vikramaditya when it is delivered in late 2013. To further strengthen the carrier based war fighting capability, the IN also signed in 2010 another deal worth \$1.5 billion to procure additional 29 MiG-29Ks from Russia. The first lot of four fighters of the second contract was delivered in December 2012, with seven expected for delivery in 2013.<sup>9</sup>

With a large coastline and distant island territories, maritime reconnaissance has assumed higher priority, especially post 2008 Mumbai attacks that exposed the country's vulnerability to such threats. Within months of the attack, India signed in January 2009 what then

---

<sup>8</sup> INDIA. Ministry of Defence. Government of India. IN Stamps blue Water Presence Across IOR, bolsters Capacity with Induction of MIG-29k, INS Shivalik. *Indian Navy*, Feb. 19, 2010; FERNANDES, Krish. Indian Navy commissions MiG-29K fighter jets. *The Times of India*, May 11, 2013.

<sup>9</sup> RUSSIA to ship 7 MiG-29 jet fighters to India in 2013. *Interfax*, Feb. 05, 2013. Disponível em: <<http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=393328>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

become the biggest ever contract with the US. Valued at \$2.14 billion, the contract was signed with Boeing for eight P-8I Long Range Maritime Reconnaissance (LRMR) aircraft, with the delivery period between 2013 and 2015.<sup>10</sup> The first plane arrived in India in May 2013.<sup>11</sup> Two more are to be flown to India by end of 2013.<sup>12</sup> However with an ageing fleet of Russian Tupolev-42 and Ilyushin-38 Sea Dragon aircraft, there is also a need felt by IN to go for a comprehensive modernisation of its maritime reconnaissance fleet of aircrafts. The IN has already got the clearance of the Indian government to go for a repeat order of four more P-8Is from Boeing although there has been some delay in placing the order. Besides, the IN is believed to be processing the acquisition of 12 more LRMR aircrafts, the type and source of which will be only known the coming years.

Besides the long-range maritime aircraft, the IN has also subtly bolstered its fleet of UAVs, to enhance its coastal surveillance capability. After Kochi - which hosts IN's first UAV squadron since 2006- the second UAV squadron was commissioned in 2011 at Porbandar in western state of Gujarat. Initially with four Israeli UAVs - two Searcher Mk-II and two Herons - the squadron, the first under the Western naval command will help IN to "patrol the northern portion of Arabian Sea, sea lanes from the Gulf and provide surveillance cover to high-value assets on India's western coast."<sup>13</sup> The third squadron was commissioned one year later in Ramanathapuram district of eastern state of Tamil Nadu. Besides the above three, IN is also reportedly planning to commission one more UAV squadron at Port Blair in the Andaman and Nicobar islands.<sup>14</sup>

Like the fighter and reconnaissance fleet, the helicopter fleet of the IN is also going through a mass modernisation process. Acquisition worth nearly \$10 billion for as many as 192 helicopters is presently at various stages of progress. In September 2008, the IN issued the \$1.0 billion tender for 16 multi role helicopters to replace its ageing Sea King helicopters which

---

<sup>10</sup>INDIA. Ministry of Defence. Government of India. Year-end review 2009. *Indian Navy*, Dec. 29, 2009.

<sup>11</sup>INDIA. Ministry of Defence. Government of India. Arrival of First Indian Naval P-8I LRMRASW Aircraft at INS Rajali, *Indian Navy*, May 15, 2011

<sup>12</sup>BOEING Delivers 1st P-8I Maritime Patrol Aircraft. Boeing, Dec. 20, 2012. Available: <<http://www.boeing.co.in/News-and-Media-Room/News-Releases/2012/December/Boeing-Delivers-1st-P-8I-Maritime-Patrol-Aircraft>>. Accessed on: 15 Jan. 2013.

<sup>13</sup>UAV squadron to guard Gujarat coast. *The Indian Express*, Jan. 18, 2011.; EYE in the sky to guard Gujarat coast. *The Times of India*, Jan. 18, 2011.

<sup>14</sup>SPY drones to be deployed on Tamil Nadu coast on Wednesday. *The Times of India*, April 12, 2012.

were inducted in 1980s.<sup>15</sup> The US-based Sikorsky's S-70B is competing with European consortium NHIndustreis's MH-60 Romeo in the tender, which is now at final stage of selection. The multi-role helos tender was followed by another tender issued in August 2011 for 56 utility helicopters for replacing HAL-built Chetak which the IN is flying for nearly 40 years. The tender, estimated to cost around one billion dollar, has been issued to all major global companies including Boeing, Bell, Sikorsky, Kamov, Eurocopter and Agusta Westland.<sup>16</sup> The acquisition of above helicopter is however overshadowed by another tender to procure as many as 120 multi-role helicopters at an estimated value of nearly eight billion dollars.<sup>17</sup> However the formal tender is yet to be issued.

## BUDGETARY PROVISIONS AND CONSTRAINTS

Adequacy of resources and their timely utilisation is key to modernisation of armed forces and the IN is no exception. However as far as resource allocation is concerned the IN does not enjoy the priority that the Army or Air Force gets in the annual defence budget. Among the three services, the IN has the least share. In 2013-14, it was allocated Rs. 363.4 billion (approximately US\$ 6.7 billion), amounting to 18 per cent of total defence budget. Although the present share is more than double than in early eighties, it still remains much below the 30 per cent of total defence budget as suggested by the 10th Finance Commission.<sup>18</sup> In addition to the lowest share in defence budget, the IN also invariably gets lower allocations than its projected requirement. During the seven year period from 2007-08 to 2013-14, IN's total allocation was Rs 455.2 billion (21 per cent) short of its total projection of Rs 2216.9 billion.

The least share in defence budget and lower than budgetary requirement have however not deterred the IN from better exploiting the available resources to modernise its force level. This is evident from the ratio of revenue expenditure and capital expenditure being shifting towards the latter. In 2012-13, the IN had a whopping 66 percentage

---

<sup>15</sup> INDIA to go for open bidding for IN deal, rejects US offer. *The Economic Times*, Feb. 18, 2011.

<sup>16</sup> RAJAT Pandit, IN to buy 56 utility helicopters for \$1 bn. *The Times of India*, Aug. 11, 2011.

<sup>17</sup> IN plans to issue bid for over 120 multirole choppers. *The Indian Express*, Jan. 28, 2013.

<sup>18</sup> STANDING Committee on Defence, 12th Lok Sabha, Upgradation and Modernisation of Naval Fleet, 3rd Report. Lok Sabha Secretariat: New Delhi, 1998. p. 5

of its budget devoted for capital expenditure (the comparable figures for Army and Air Force are 20 per cent and 63 per cent, respectively). Among the three services, the IN has also the maximum utilisation of the modernisation budget, having overspent the allotted resources in three consecutive years up to 2011-12 (the Army and the Air Force have both surrendered their modernisation budget in this time period)

The IN's appetite for resources to sustain its modernisation drive is bound to increase manifold in the coming years, as contracts of voluminous proportion are in the pipeline. In the 11th plan (2007-2012), the IN was successful in obtaining the approval of the MoD for about 200 contracts worth Rs. 2730.7 billion. Of these, 161 contracts worth Rs. 920.7 billion have been concluded during the plan period. The remaining 39-odd contracts with a staggering financial value of Rs. 1810.1 billion are planned for execution in the 12th Plan (2012-2017). The success of executing these remaining contracts would however depend as much on India's defence procurement systems as on resource availability.

As regards resource availability, there is already a sign of pressure owing to a depressing economic environment. Unlike in the past, the Indian economy in recent years has shown signs of fragility. The GDP growth for 2012-13 is expected to be just five per cent - down from the peak of 9.3 per cent registered few years ago.<sup>19</sup> To cope with the economic slowdown the government has moved on a fiscal austerity path, with the defence spending coming under stress. For instance, the defence budget of 2012-13 has already been revised downward by 7.7 per cent from the initial allocation, resulting in a reduction of Rs. 149.1 billion. For 2013-14, the allocation was increased by a modest 5.3 per cent which is not only below the prevailing inflation rate but also pales in comparison to hefty growth rates of 17.6 per cent and 11.6 per cent in the previous two budgets.

With the defence budget coming under pressure, the resource crunch of the IN has become intense. For 2013-14, IN was allocated Rs 234.79 billion for modernisation which is less than the amount allocated in the previous budget. The decrease in the modernisation budget comes at a time when the IN has a very high rate of committed liabilities (arising out of contracts already signed) and needs more resources for signing new contracts (Table). So the writing on the wall is that if substantial additional resources do not come forth, the modernisation which the IN intends to pursue in the coming years is bound to suffer.

---

<sup>19</sup> INDIA. Ministry of Finance. Government of India. *Economic Survey 2012-13*. 2012. p. 2.

Table: IN's Modernisation Expenditure: Committee Liabilities and New Schemes

Year	Capital Acquisition (Rs in billion)	New Schemes (Rs in billion)	Committed Liabilities (Rs in billion)	% Share of New Schemes	% Share of Committed Liabilities
2007-08	85.67	4.64	81.03	5.42	94.58
2008-09	89.60	3.11	86.48	3.48	96.52
2009-10	128.30	25.74	102.55	20.06	79.94
2010-11	162.87	54.22	108.65	33.29	66.71
2011-12	158.61	9.00	149.61	5.67	94.33
2012-13	237.75	9.21	228.54	3.87	96.13
2013-14	230.68	4.51	226.17	1.96	98.04

Source: Author's database

## PROCUREMENT CONSTRAINTS

Apart from the budgetary constraints, IN's modernisation also suffers due to various procurement-related problems. Be it ships, submarines or any other platform, procurement schedule often face huge time overrun, sometimes running into decades. The delays occur due to several reasons, ranging from protracted decision-making process, to non-adherence to the contractual obligations by foreign suppliers, long-build period taken by the shipyards and controversy surrounding the procurement. Various oversight agencies including the Parliamentary Standing Committee on Defence and the Comptroller and Auditor General of India (CAG), have repeatedly highlighted some of above problems in their respective reports. For instance, in a recent report, the CAG has noticed time overrun of four to five years in three indigenous warship projects - P15A (Destroyer), P17 (Frigate) and P28 (ASW Corvettes).<sup>20</sup> The delay in procurement is

---

<sup>20</sup> COMPTROLLER and Auditor General of India, Performance Audit of the Indigenous Construction of Indian Naval Warships, *Report*, n. 32 of 2010-11. p. III-IV

perhaps best exemplified in IN's efforts to replace its two ageing aircraft carriers, one of which has already been decommissioned in 1997 and other is 'running on borrowed time'. It is noteworthy that although the carrier replacement plan dates back to mid-1980s, over 35 years later, the IN is yet to induct any new carrier. The acquisition of Gorshkov aircraft carrier from Russia, for which an Inter Government Agreement was signed in October 2004, has met with inordinate delay. The delivery schedule has been revised several times from the original contractual date of August 2008 to now late 2013 (the cost of acquisition has also been revised upward). The indigenous aircraft carrier, which is being built by the state-owned Cochin Shipyard Ltd (CSL) is already eight years behind schedule and now expected to join the IN in 2018 (the government's sanction for construction of carrier was given in 1999, and it was expected that time the ship would join the IN in 2009-10).<sup>21</sup>

To overcome some of the deficiencies in the procurement process, the MoD has nonetheless endeavoured to reform its acquisition rules as enshrined in the Defence Procurement Procedure (DPP). Since its first articulation in 1992, it has gone through seven major rounds of revision, with the latest one being carried out in June 2013.<sup>22</sup> Among others, the DPP has incorporated a set of dedicated rules for warship acquisition, and making provisions for faster procurement. These reform measures are although credible, the IN, like its sister services, still faces a major crucial hurdle coming from frequent corruption allegations that often come in the way of armed forces' modernisation process. The latest such allegation is related to the procurement of 12 VVIP helicopters from AgustaWestland, in which bribes were allegedly paid to officials, including a former chief of Indian air force, to secure the deal. Pending the final investigation reports, the MoD has already "initiated action for cancellation of contract".<sup>23</sup> If the Agusta Westland is blacklisted, it would derail IN's two major helicopter projects (16 multi role and 56 utility) in which the Italian company is one of the two bidders in each project. This is least that IN would like to face at the moment in its modernisation drive.

---

<sup>21</sup> STANDING Committee on Defence, 15th Lok Sabha, *Demands for Grants 2011-12*. Lok Sabha Secretariat: New Delhi, 2012. p. 24.

<sup>22</sup> BEHERA, Laxman K Amendments to DPP-2011: an analytical overview. *IDSA Issue Brief*, May 06, 2013, Disponível em: <[http://www.idsa.in/system/files/IB\\_Amendments\\_LKBehera.pdf](http://www.idsa.in/system/files/IB_Amendments_LKBehera.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

<sup>23</sup> INDIA. Ministry of Defence. Government of India. *MoD Begins Process of Cancellation of AgustaWestland Helicopter Contract*. Feb. 15, 2013.

## CONCLUSION

To cope with the myriad maritime challenges, the IN, the fifth maritime force in the world, has undertaken a massive modernisation process. The force level of the IN, which now comprises of 132 ships and submarines besides several state-of-the-art aerial platforms, is poised further to increase in the coming years with several big projects being in the pipeline. However the timely induction of new platforms would depend as much on steady flow of resources as on efficiency of the procurement system. The IN is already under the budgetary pressure and some of its projects are caught in controversy over the corruption charges. Overcoming these challenges will be key to IN's modernisation success in the coming years.

## ANNEXURE

### INDIAN IN' RECENT AND PLANNED ACQUISITION OF WARSHIPS

Type	Shipyard	Project/Name	No of Ships	Remarks
Aircraft Carrier	Cochin Shipyard Ltd	Air Defence Ship	01	Delay in construction; Launch expected in August 2013 and delivery in 2018.
Aircraft Carrier	Sevmash	Project 11430 - INS Vikramaditya	01	Significant time and cost overruns. Delivery schedule revised from August 2008 to December 2012 and then to late 2013. Price escalation from \$974 million to \$2330 million. The delay in delivery of Gorshkov had postponed the operational life of INS Viraat till 2016.
Submarine	Shipbuilding Centre (SBC), Visakhapatnam	Advanced Technology Vessel (ATV)	03	INS Arihant is part of Rs 300 billion project to construct 03 SSBN class submarines. The first sub, launched in July 2009, is likely to be inducted by 2014.

Submarine	Amur Shipbuilding Plant, Komsomolsk-on-Amur	INS Chakra	01	INS Chakra, an Akula-II class SSGN, is leased from Russia for 10 years. The submarine was inducted into IN on April 04, 2012.
Submarine	MDL	P 75	06	Slippage in delivery of first submarine from original schedule of December 2012 to June 2015. The delivery of last submarine is planned in September 2018 as against the original target of December 2017. The cost overrun from Rs. 187.98 billion to Rs 235.62 billion.
Submarine	MDL	P 75(I)	06	AoN for about \$10 billion project was accorded by DAC 'just before' IN Day on Dec 04, 2012. RFP expected by March 2013.
Destroyer	MDL	Project 15A (Follow-on Delhi Class Destroyer)	03	Nearly two years of delay over the revised date of delivery. Expected delivery of first ship was March 2012, followed the other two in March 2013 and March 2014, respectively.
Destroyer	MDL	Project 15-B (Follow on of P 15A)	04	Rs 293.25 billion contract signed in January 2011. Delivery of First ship expected in 2018, followed by three more in one year intervals.
Frigate	Yantar Shipyard, Kaliningrad, Russia	Project 1135.6 (follow-on Talwar class)	03	INS Teg, and INS Tarkash, the first and second ships of the project, were commission into IN on April 27, 2012 and November 09, 2012, respectively. INS Trikhand, the 3rd ship is likely to be inducted in mid-2013.
Frigate	MDL	Project 17	03	Three Shivalik class stealth frigates - Shivalik, Satpura and Sahyadri - were inducted into IN on 29 April 2010, 09 July 2011 and July 2012, respectively.

Frigate	MDL & GRSE	Project 17-A	07	Four ships to be constructed by MDL and three by GRSE at a total project cost of Rs 450 billion. <sup>1</sup> Delivery of first ship expected in 2017, followed by one each till 2023.
ASWC	GRSE	Project-28	04	Project sanctioned in March 2003 at the cost of Rs. 30.51 billion. The proposed cost overrun is 161 per cent. Over four years of delay in project delivery. The first ship is expected to be delivered in end-2013.
Frigate			03	The project reportedly under discussion with the Russian authorities.
Landing Platform Dock (LPD)	Lockheed Shipbuilding Company	INS Jalashwa	01	The ship was commissioned into the IN in June 2007.
Landing Platform Dock (LPD)			04	Acceptance of Necessity given in 2010. RFP yet to be floated.
Fleet Tanker	Fincantieri		02	INS Deepak and INS Shakti were inducted in the IN on January 21, 2011 and October 01, 2011, respectively.
NOPV	GSL		04	The first ship, INS Saryu, commissioned in January 2013. The next three are to be delivered by mid-2014.
NOPV	Pipavav		05	Rs 29.75 billion contract signed in May 2011.
LCU	GRSE		08	Rs 21 billion contract signed in September 2011. The first ship is expected to be delivered in three years.
MCMV	Kangnam Corp (S. Korea)/GSL		08	The project estimated at Rs 60 billion is at commercial negotiation stage. Initial reports suggest two ships

				will be constructed at Korean shipyard followed by six more by GSL through technology transfer.
Cadet Training Vessel	ABG Shipyard		03	Rs 14.55 billion contract signed in two phases: in June 2011 for two vessels and a repeat order in December 2012. The first vessel is expected for delivery in early 2014.
Catamaran	Alcock Ashdown		06	After a delay of over one and a half years, the first hydrographic survey ship, INS Makar, was commissioned in September 2012.
Sail Training Ship	GSL		01	The ship was commissioned on January 27, 2012.
WJFAC	GRSE		10	Rs 5.14 billion project. All delivered. The last ship, INS Karuva, commissioned in August 2011.

## REFERENCES

2011: the year that was. *Indian Navy*, 2011. Disponível em: <<http://indianIN.nic.in/sites/default/files/year-gone-by-2011.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BOEING Delivers 1st P-8I Maritime Patrol Aircraft. *Boeing*, Dec. 20, 2012. Available at: <<http://www.boeing.co.in/News-and-Media-Room/News-Releases/2012/December/Boeing-Delivers-1st-P-8I-Maritime-Patrol-Aircraft>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

Comptroller and Auditor General of India, *Performance Audit of the Indigenous Construction of Indian Naval Warships*, Report n. 32 of 2010-11.

EYE in the sky to guard Gujarat coast. *The Times of India*, Jan. 18, 2011.

FAREWELL Press Conference by Outgoing CNS. *Indian Navy*. Aug., 2012.

FERNANDES, Krish. Indian Navy commissions MiG-29K fighter jets. *The Times of India*, May 11, 2013.

FREEDOM to use the Seas: India's Maritime Military Strategy. *Indian Navy*, [s.d].

IN plans to issue bid for over 120 multirole choppers. *The Indian Express*, Jan. 28, 2013.

INDIA to go for open bidding for IN deal, rejects US offer. *The Economic Times*, Feb. 18, 2011.

- INDIA. Ministry of Defence. Government of India. *Annual Report 2011-12*. 2012.
- INDIA. Ministry of Defence. Government of India. Arrival of First Indian Naval P-8I LRMASW Aircraft at INS Rajali, *Indian Navy*, May 15, 2013.
- INDIA. Ministry of Defence. Government of India. IN Stamps blue Water Presence Across IOR, bolsters Capacity with Induction of MIG-29K, INS Shivalik. *Indian Navy*, Feb. 19, 2010.
- INDIA. Ministry of Defence. Government of India. Year-end review 2009. *Indian Navy*, Dec. 29, 2009.
- INDIA. Ministry of Finance. Government of India. *Economic Survey 2012-13*. 2012.
- INDIAN Maritime Doctrine. *Indian Navy*, 2009.
- RAJAT Pandit, IN to buy 56 utility helicopters for \$1 bn. *The Times of India*, Aug. 11, 2011.
- RUSSIA to ship 7 MiG-29 jet fighters to India in 2013. *Interfax*, Feb. 05, 2013. Disponível em: <<http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=393328>>. Acesso em: 15 jan. 2013.
- SPY drones to be deployed on Tamil Nadu coast on Wednesday. *The Times of India*, April 12, 2012.
- STANDING Committee on Defence, 12th Lok Sabha. *Upgradation and Modernisation of Naval Fleet*, 3rd Report. Lok Sabha Secretariat: New Delhi, 1998.
- STANDING Committee on Defence, 15th Lok Sabha, *Demands for Grants 2011-12*. Lok Sabha Secretariat: New Delhi, 2012.
- THE INDIAN Navy's Vision Document. *Indian Navy*, May, 2006.
- UAV squadron to guard Gujarat coast. *The Indian Express*, Jan. 16, 2011.
- BEHERA, Laxman K Amendments to DPP-2011: an analytical overview. *IDSA Issue Brief*, May 06, 2013, Disponível em: <[http://www.idsa.in/system/files/IB\\_Amendments\\_LKBehera.pdf](http://www.idsa.in/system/files/IB_Amendments_LKBehera.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2013.
- INDIA. Ministry of Defence. Government of India. *MoD Begins Process of Cancellation of AgustaWestland Helicopter Contract*. Feb. 15, 2013.
- NAVY seals 45,000-cr deal: seven warships. *The Indian Express*, New Delhi, Jun. 20, 2009. Disponível em: <<http://www.indianexpress.com/news/navy-seals-45000cr-deal-seven-warships/479132/>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

Recebido em: 05/01/2013

Aceito em: 28/06/2013

# O RUMO DAS OPERAÇÕES CONJUNTAS NAS VIAS DA INFORMAÇÃO

Marcelo da Silva Gomes\*<sup>1</sup>

## RESUMO

A rápida evolução dos sistemas de comunicação provoca uma constante avaliação do processo de gerenciamento da informação. Esse processo, que extrapola o nível político e empresarial, permeia o contexto das Operações Militares. A inserção das Operações de Informação na Doutrina de Operações Conjuntas desencadeou um novo paradigma para o planejamento e execução dos Exercícios Conjuntos brasileiros. A atualidade e a gama de operações associadas ao tema possibilitam uma série de opiniões e enfoques difíceis de serem testados. Como o formato adotado pelo Brasil diverge do seguido por outros países e organizações experimentados em combate, o presente artigo pretende traçar um paralelo entre os rumos vislumbrados para o Brasil e os caminhos atualmente seguidos pelos Estados Unidos da América e a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

**Palavras-chave:** Operações de Informação; Operações Conjuntas; Comunicação.

## THE COURSE OF JOINT OPERATIONS IN THE INFORMATION ENVIRONMENT

### ABSTRACT

The rapid evolution of communication systems has caused a constant assessment of the information management process. This process, which goes beyond the political and business levels, permeates the context of Military Operations. The integration of Information Operations within Joint Operations Doctrine released a new paradigm for planning and execution of Brazilian joint exercises. Present time and the range of operations associated with the theme allow a series of opinions and approaches difficult to be tested. As the format adopted by Brazil differs from the followed by other countries and combat experienced organizations, this article aims to draw a parallel between the course envisioned for Brazil and the paths currently followed by the United States and the North Atlantic Treaty Organization.

\* Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: silva.gomes@egn.mar.mil.br.

<sup>1</sup> Capitão-de-Fragata, Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval, Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, Pós-Graduado em Condução Tática e Operacional Naval pela Escola de Guerra Naval da Armada Argentina e, atualmente, é o Encarregado do Setor de Operações Navais da Escola de Guerra Naval.

**Keywords:** Information Operations; Joint Operations; Communications.

## INTRODUÇÃO

O acelerado processo de transformação por que passam os sistemas de comunicação conduz a uma grande mudança de paradigma de relacionamento interpessoal e interinstitucional, descrito, por Castells (2005), como a Terceira Revolução Industrial ou a Revolução da Informação<sup>2</sup>. Essa revolução permite a diminuição das distâncias entre os usuários, o livre acesso de informações e, principalmente, a redução de custos para a criação e o acesso ao imensurável fluxo de dados, impactando diretamente no tempo disponível para o processamento das informações necessárias à tomada de decisão.

No setor empresarial, onde se estima que aproximadamente 2,5 quintilhões de bites são gerados diariamente no mundo, a rapidez de análise já se torna primordial para a definição da estratégia de operação. Esse imperativo determinou o surgimento do Chief Data Officer (CDO), que dotado de grande conhecimento na área de Tecnologia da Informação, possui a capacidade de interpretar a enorme massa de dados em prol do desenvolvimento de novos produtos e, essencialmente, para influenciar stakeholders<sup>3</sup>.

De certo, muitos se questionarão sobre que mudanças tais fatos geraram nas Forças Armadas brasileiras, uma vez que a informação já é objeto de estudo, desde os registros milenares de Sun Tzu.

Na verdade, a inclusão do tema “Operações de Informação” (Op Info) na Doutrina de Operações Conjuntas brasileiras<sup>4</sup> e a consequente unificação dos assuntos tratados pela Comunicação Social, Operações Psicológicas, Guerra Eletrônica e Guerra Cibernética, sob essa única chancela, motivaram a realização do presente artigo.

A relativa atualidade do tema e a elevada gama de assuntos relacionados às Op Info desperta o interesse no âmbito das Forças Armadas brasileiras, tanto de forma singular como no seio das operações conjuntas, sob a égide do Ministério da Defesa (MD).

---

<sup>2</sup> CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005: 69.

<sup>3</sup> LUIZ, F. Que é o CDO?. *VOCE S/A*, São Paulo, n.176, p. 48-50, abr., 2013: 48.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas*. Brasília, DF, 2011.

De modo a entender as razões que levaram o MD a juntar os referidos assuntos, faz-se mister analisar a evolução deste tema no âmbito internacional e nacional, a fim de comparar os caminhos seguidos pelo Brasil e pelos países ou organizações com grande experiência neste tipo de operação.

Pela rapidez de evolução deste tema, tal análise estabelecerá uma pausa para a reflexão da evolução das Op Info no âmbito dos Estados Unidos da América (EUA), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do Brasil. Esta comparação se justifica, à medida que as doutrinas norte-americanas e da OTAN serviram de alicerce para a elaboração dos conceitos atualmente empregados nas operações conjuntas brasileiras.

Assim, este estudo baseou-se nos conceitos estabelecidos no âmbito desses estados e aliança, a partir da segunda metade da década de 90 até os dias de hoje, no intuito de analisar o atual rumo seguido pelo Brasil no controle das vias da informação, afinal, são elas que contribuirão com as vias marítimas na busca do poder<sup>5</sup>.

## DA ORIGEM AOS DIAS ATUAIS: A VISÃO NORTE-AMERICANA

As Forças Armadas norte-americanas iniciaram um processo de ênfase nas atividades de Comando e Controle (C<sup>2</sup>), a partir da reestruturação determinada pelo Ato de Reorganização do Departamento de Defesa Goldwater-Nichols de 1986<sup>6</sup>.

O desenvolvimento da World Wide Web (www)<sup>7</sup>, que possibilitou a popularização mundial da Internet, bem como o aprimoramento do sistema de telefonia celular<sup>8</sup> completaram o processo da Revolução da Informação<sup>9</sup>. Essas mudanças, somadas a importância do papel da mídia durante a Guerra do Golfo (1990-1991), culminaram com a introdução do conceito de Guerra de C<sup>2</sup>. O Memorando N° 30 do Chefe do Estado-Maior Conjunto norte-americano<sup>10</sup> definiu a Guerra de C<sup>2</sup> como:

---

<sup>5</sup> Para entender essa relação, ver NYE JR, J. S. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

<sup>6</sup> Ver o Goldwater Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/library/goldnich.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

<sup>7</sup> Tim Berners-Lee, entre 1989-1991, desenvolveu a hypertext markup language (HTML) e o hypertext transfer protocols (HTTP).

<sup>8</sup> O primeiro celular comercial foi lançado pela Motorola em 1983, porém a popularização deste equipamento foi possível graças à introdução do modelo StarTAC, em 1996, que reduzia significativamente custos e peso.

<sup>9</sup> BOOT, M. *War made new: technology, warfare, and the course of history*. New York: Gotham Books, 2006: 312.

<sup>10</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *Memorandum of Policy* n. 30. Washington, DC, 1993. Disponível em: <[http://www.dod.mil/pubs/foi/joint\\_staff/jointStaff\\_jointOperations/732.pdf](http://www.dod.mil/pubs/foi/joint_staff/jointStaff_jointOperations/732.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

O uso integrado das Operações de Segurança, Dissimulação, Operações Psicológicas, Guerra Eletrônica e Destruição Física<sup>11</sup>, para negar informações e para influenciar, degradar ou destruir as capacidades de C<sup>2</sup> do inimigo, enquanto protege as suas próprias capacidades.

O aprofundamento do estudo do tema condicionou a promulgação, em 1996, da Doutrina Conjunta de Guerra de Comando e Controle, que ratificou o conceito, porém, definindo a Guerra de C<sup>2</sup> como a aplicação militar da Guerra de Informação<sup>12</sup>.

Nesse mesmo ano, o Exército norte-americano divulgou o Manual de Operações de Informação, que reconheceu a necessidade do emprego das Op Info também em tempo de paz e as definiu como um conjunto de ações a serem adotadas para alcançar uma vantagem no domínio da informação, permitindo a antecipação à decisão inimiga<sup>13</sup>. Contudo, a grande novidade contida nesse manual foi a inclusão, junto com as operações de Guerra de C<sup>2</sup>, das atividades de Assuntos Cívicos e Comunicação Social como os três pilares das Op Info.

Desde 1996, as Op Info foram objetos de inúmeros manuais e doutrinas no âmbito das Forças Armadas norte-americanas, contudo uma análise profunda das edições do JP 3-13 Information Operations nos permite entender a evolução do assunto naquele Estado e, particularmente, identificar o ponto de separação das visões brasileiras e norte-americanas.

A primeira edição do JP 3-13<sup>14</sup> refletia os conceitos elaborados no FM 100-6 (1996) e separava as Op Info em ofensivas e defensivas. As Op Info ofensivas envolviam o uso integrado das Operações de Segurança, da Dissimulação, das Operações Psicológicas, da Guerra Eletrônica, da Destruição Física, das Operações Especiais de Informação e da Guerra Cibernética<sup>15</sup> (GC), enquanto que as Op Info defensivas acrescentavam a contrapropaganda e a contra-inteligência.

---

<sup>11</sup> Todos os grifos e traduções constantes no presente artigo foram realizados pelo autor.

<sup>12</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *JP 3-13.1: Joint Doctrine for Command and Control Warfare (C2W)*. Washington, DC, 1996a: V.

<sup>13</sup> ESTADOS UNIDOS. Department of the Army. *FM 100-6: information operations*. Washington, DC, 1996b: 2-3.

<sup>14</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *JP 3-13: joint doctrine for information operations*. Washington, DC, 1998.

<sup>15</sup> Até esta edição, o conceito de GC abrangia apenas a parte ofensiva, designada como Computer Network Attack.

Ressalta-se que a inteligência, desde o nascimento do conceito, nunca foi uma atividade pertencente às Op Info, mas sempre foi considerada vital para apoio a essas operações. Da mesma forma, essa doutrina já distinguia as atividades de Assuntos Cíveis e Comunicação Social apenas como atividades relacionadas e não capacidades integrantes das Op Info. Assim, evidenciou-se que a Comunicação Social não deveria ser empregada como dissimulação ou desinformação, para não cair em descrédito aos olhos dos públicos interno e externo.

Quanto à responsabilidade pelo planejamento e condução das Op Info, a doutrina indicava que deveriam ficar a cargo de um membro do Estado-Maior Conjunto, mais especificamente do Encarregado da Seção de Operações (J-3).

A 2ª edição do JP 3-13<sup>16</sup> acabou com o conceito de Guerra de Informação, bem como a divisão das Op Info como ofensivas e defensivas. Também definiu que as cinco capacidades principais das Op Info seriam a Guerra Eletrônica, a GC<sup>17</sup>, as Operações Psicológicas, as Operações de Segurança e a Dissimulação.

Tal edição ratificou a subordinação das Op Info ao Encarregado da Seção de Operações do Estado-Maior Conjunto (J-3) e as definiu como:

[...] emprego integrado da Guerra Eletrônica, Guerra Cibernética, Operações Psicológicas, Dissimulação e Operações de Segurança, de acordo com o apoio e o relacionamento de capacidades específicas, para influenciar, romper, corromper ou controlar o processo decisório adversário, enquanto protege o seu próprio<sup>18</sup>.

O ponto fulcral reside na denominação da Comunicação Social, dos Assuntos cíveis e do Apoio da Defesa à Diplomacia como capacidades relacionadas às Op Info que, apesar de serem integradas às Op Info, mantém seus propósitos primários e regras distintas às estabelecidas pelas Op Info.

A análise desta edição torna-se primordial, pois essa parece ter sido a versão que orientou a elaboração da Doutrina de Operações Conjuntas (MD-30-M-01), lançada em 2011.

Nesse sentido, duas considerações evidenciam a diferenciação dessas doutrinas.

---

<sup>16</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *JP 3-13: information operations*. Washington, DC, 2006.

<sup>17</sup> A edição de 2006 ampliou o conceito de GC para computer network operations, envolvendo tanto as ações ofensivas como as defensivas.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. ix.

A primeira refere-se à relação entre as capacidades principais e as relacionadas, tendo em vista que, como será descrito, a doutrina brasileira manteve a subordinação da Comunicação Social às Op Info. Por último, foi evidenciado na doutrina norte-americana que o responsável pela coordenação das Op Info deveria ser o J-3, distintamente do que consta na visão brasileira, que separa as atribuições pelas demais Seções do Estado-Maior.

Não bastassem tais diferenças, em face da enorme velocidade de evolução do tema, em 27 de novembro de 2012, foi emitida uma nova edição do JP 3-13<sup>19</sup>, que contém alterações que distanciam ainda mais a visão norte-americana da doutrina brasileira.

O cerne desta edição está na transição do domínio das capacidades relacionadas às Op Info para a aplicação integrada destas ferramentas para alcançar o estado final desejado. Tal diferença representa uma ruptura no conceito, haja vista que caberá ao Chefe da Célula de Op Info, apenas a coordenação das atividades que efetivamente influenciam o processo de tomada de decisão.

Para tanto, descreve que o ambiente de informação é o “conjunto de indivíduos, organizações e sistemas que coletam, processam, disseminam ou atuam na informação”<sup>20</sup>. Esse ambiente é formado por três dimensões interrelacionadas: física, informação e cognitiva.

A dimensão física é composta pelos sistemas de C<sup>2</sup>, computadores, redes e demais equipamentos que compõem a infraestrutura do ambiente de informação.

A dimensão da informação refere-se à fonte e à forma como a informação foi coletada, processada, armazenada, disseminada e protegida.

Por último, a dimensão cognitiva se caracteriza pela percepção e julgamento dos agentes do processo de tomada de decisão. Essa dimensão constitui o principal componente do ambiente da informação.

Entendendo essas dimensões, pode-se compreender que existem várias ferramentas que, ao serem empregadas, influenciam o processo decisório. Assim, a edição de 2012 retifica a noção de pilares das Op Info, definindo o conceito de Capacidades Relacionadas à Informação (Information Related Capabilities - IRCs), como “ferramentas, técnicas e atividades que afetam uma das três dimensões do ambiente da informação”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *JP 3-13: Information Operations*. Washington, DC, 2012.

<sup>20</sup> ESTADOS UNIDOS. JCS. *JP 3-13: Information Operations*. Washington, DC, 2012: vii.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. I-3.

Dessa forma, define as Operações de Informação como:

[...] o emprego integrado, durante a realização de operações militares, das IRCs de acordo com as linhas de operação, para influenciar, romper, corromper ou controlar o processo decisório dos atuais ou potenciais adversários, enquanto protege o seu próprio processo<sup>22</sup>.

Ao comparar essa definição com a citada na versão anterior, verifica-se que as capacidades principais também foram redefinidas como IRCs, ampliando as atividades relacionadas às Op Info, porém, sem subordiná-las a uma mesma célula.

Dentre as capacidades relacionadas às Op Info, pode-se citar: a Comunicação Estratégica, as Operações Interagências, a Comunicação Social, os Assuntos Cívicos, a Guerra Cibernética<sup>23</sup>, a Segurança de Informações, a Inteligência, a Dissimulação, o Engajamento de Líderes-chave, assim como as Operações Espaciais, Militares de Apoio à Informação<sup>24</sup>, de Segurança, Técnicas Espaciais e as Conjuntas no Espectro Eletromagnético.

Para a sincronização destas capacidades, a Célula de Op Info seria composta de especialistas de todos os setores envolvidos, possuindo necessariamente representantes das comunidades de Guerra Eletrônica, Guerra Cibernética, Operações Militares de Apoio à Informação, Assuntos Cívicos, Dissimulação, Inteligência e Comunicação Social. Esta célula deve ficar subordinada ao Encarregado da Seção de Operações (J-3), especificamente sob a tutela do J-39.

Neste sentido, o J-3 ajustará, em tempo real, as linhas de operação de informação na mesma direção das demais, com foco no estado final desejado. Nesse caminho, poderá valer-se de todas as IRCs para atingir as dimensões da informação e, assim, agir sobre qualquer parte do processo decisório inimigo.

## UM DESENVOLVIMENTO PARALELO

No âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o estudo do tema acompanhou a evolução da doutrina norte-americana, porém as peculiaridades culturais e políticas de cada membro integrante desta aliança restringiram a amplitude das ações componentes das Op Info,

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. vii.

<sup>23</sup> Essa edição já alterava a denominação da GC para Cyberspace Operations.

<sup>24</sup> O termo Military Information Support Operations está substituindo a denominação de Psychological Operations.

assim como estabeleceram pontos divergentes à doutrina norte-americana.

Nesse fórum, as Op Info também tiveram sua gênese na Doutrina de C<sup>2</sup>, porém sem a transição pelo conceito de Guerra de Informação.

Até 2000, as políticas e doutrinas dos países membros da OTAN relacionadas às Op Info seguiam as orientações emanadas pelo FM 100-6, do Exército norte-americano, porém ressaltavam que as Op Info deveriam ser empregadas, além dos objetivos militares, também em apoio aos objetivos políticos. Esse viés já distinguia a Aliança da visão estadunidense.

O lançamento da Política de Operações de Informação<sup>25</sup> em 1999, desencadeou uma nova fase para as doutrinas de Op Info no âmbito da Aliança. Assim, os documentos emitidos pelos países membros e pela própria OTAN, a partir de 2000, enfatizaram o emprego coordenado das atividades, em contraponto a doutrina norte-americana que relacionava as Op Info como um emprego integrado das capacidades.

A diferença extrapola o campo semântico e invade a subordinação das operações citadas como pilares das Op Info, pois os termos “integração” e “coordenação” têm significados qualitativos para diferentes nações, determinando o grau de responsabilidade e como devem ser controladas as operações relacionadas às Op Info<sup>26</sup>.

Como descreveu Favinha<sup>27</sup>, apesar da necessidade de coordenação entre as Op Info e outras atividades, não deveria haver nenhum tipo de subordinação. No caso da Comunicação Social essa subordinação poderia acarretar o descrédito do porta-voz, perante o público externo e interno, enquanto que no seio das Operações Psicológicas, essas atividades, geralmente, seriam gerenciadas por uma Força-Tarefa própria, subordinada ao Comando Operacional<sup>28</sup>.

A partir de 2003, em razão dos atentados de 11 de setembro de 2001, os documentos emitidos refletiram as mudanças dos cenários político e militar. Mais uma vez, a Aliança dirigiu sua atenção na coordenação das atividades que apoiam as Op Info e incorporou o conceito de operações baseadas em efeito para mensurar seus resultados.

---

<sup>25</sup> A edição do MC 422 NATO Information Operations Policy foi revisada em 2002 pelo MC 422/1 (NATO, 2005, p. 10).

<sup>26</sup> NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Work Package 1: overview of info ops documents*. Brussels, [2005]: 14.

<sup>27</sup> FAVINHA, J. A. C. Operações de Informação. *Anais do Clube Militar Naval*, Lisboa, v. 131, p. 383-394, abr./jun. 2001.

<sup>28</sup> Neste mesmo artigo, o autor cita que a 1ª experiência de emprego da célula de Op Info no âmbito da OTAN ocorreu durante a condução do Exercício LINKED SEAS 2000.

Atualmente, as Op Info são conceituadas pela OTAN como:

[...] função militar que coordena as atividades militares de informação empregadas para alcançar os efeitos desejados na vontade, no entendimento e na capacidade dos adversários, potenciais adversários e outros aprovados pelo Conselho do Atlântico Norte, para apoiar aos objetivos da missão da Aliança<sup>29</sup>.

Esses três elementos constituem o alicerce do processo decisório e são o foco das diversas atividades relacionadas às Op Info.

Para influenciar a vontade do adversário, representada pela motivação, intenção, atitude, crença e valores, serão realizadas ações que visam a romper a coesão, mantendo a infraestrutura própria de Comando e Controle.

Na esfera do entendimento ou percepção do inimigo, pretende-se negar e corromper as informações necessárias ao processo decisório adversário, enquanto são realizadas ações para a proteção e compartilhamento das informações necessárias ao próprio processo decisório.

Por último, a capacidade adversária será afetada, dentro das Regras de Engajamento e do ordenamento jurídico, por meio de ataques aos sistemas de Comando e Controle inimigo ou por propaganda, enquanto que as ações defensivas referem-se aos ataques a meios que possam vir a ameaçar as nossas capacidades.

Esses três elementos podem ser comparados às dimensões do ambiente da informação, descrito pela doutrina norte-americana. Porém, se ambas as doutrinas possibilitam o emprego de diversas técnicas para atingir essas dimensões, torna-se evidente a preocupação política da OTAN em amparar legalmente o emprego dessas atividades.

Pela doutrina da OTAN, as Op Info podem ser empregadas, não pelo domínio, mas pelo uso de determinadas capacidades, ferramentas e técnicas, tais como: as Operações Psicológicas; a Presença, Postura ou Perfil de suas forças militares; as Operações de Segurança; a Segurança de Informação; a Dissimulação; a Guerra Eletrônica; a Destruição Física; o Engajamento de Líderes-Chave; a Guerra Cibernética; a Cooperação Cívico-Militar; e a Comunicação Social.<sup>30</sup>

No âmbito da Aliança, a relação da Comunicação Social com as Op Info

---

<sup>29</sup> NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *AJ-3.10: Allied Doctrine for Information Operations*: Brussels, 2009: 1-3.

<sup>30</sup> Para entender o emprego dessas capacidades no âmbito das Op Info, ver a Doutrina Conjunta de Operações de Informação (NATO, 2009, p.1-8).

é tratada em separado, pois apesar de estarem intimamente relacionadas para o sincronismo das ações, não devem ser realizadas pelo mesmo ator, sob pena de descrédito perante os públicos interno e externo.

No que tange à subordinação das Op Info na estrutura de um estado-maior, a OTAN não define um único modelo, porém reconhece a necessidade de um representante da Seção de Operações em qualquer modelo adotado. Estabelece, ainda, a possibilidade de emprego de uma Célula de Op Info, composta de integrantes de todas as seções, além de assessores políticos, culturais e jurídicos.

Na visão do autor, a doutrina da OTAN acompanha defasadamente a evolução do enfoque das Op Info adotado pelos EUA. Tal atraso se justifica, à medida que essa doutrina deve atender a todos os interesses e ordenamentos jurídicos dos membros da Aliança e não deve ferir a legitimidade do emprego das Forças Multinacionais da OTAN.

## AS OPERAÇÕES DE INFORMAÇÃO NO BRASIL

Com a criação do Ministério da Defesa (1999), iniciou-se um novo ciclo de planejamento e emprego conjunto das Forças Armadas brasileiras. Para tanto, tornava-se imperioso o desenvolvimento de doutrinas que permitissem a interoperabilidade entre as Forças.

Assim, a Doutrina Básica de Comando Combinado<sup>31</sup> congregou um primeiro esboço de fundamentos e atribuiu ao Chefe da Seção de Comunicação Social, a tarefa de coordenar as Operações Psicológicas, porém não fez alusão à Guerra de Informação<sup>32</sup>. Ressalta-se, que esta visão já divergia dos conceitos constantes da doutrina norte-americana vigente à época.

Em 2006, a edição, em caráter experimental, da Doutrina Militar de Comando e Controle dedicou um capítulo para definir as Op Info no âmbito das Forças Armadas brasileiras. Dos tópicos abordados, extrai-se que no ambiente da informação<sup>33</sup> estão inseridas atividades de Guerra Eletrônica, Guerra Cibernética, Operações Psicológicas, Inteligência, Comunicação Social e Assuntos Civis<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-33-M-03: doutrina básica de comando combinado*. Brasília, DF, 2001a.

<sup>32</sup> O termo “Guerra de Informação” foi citado no Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas (BRASIL, 2001b, p. 65).

<sup>33</sup> Composto pelos componentes físico, informacional e cognitivo.

<sup>34</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-31-D-03: doutrina militar de comando e controle*. Brasília, DF, 2006: 30.

Como não definiu explicitamente um conceito para Op Info, pode-se inferir que estas são ações coordenadas sobre o ambiente de informação e executadas, com o apoio da inteligência, para influenciar um oponente real ou potencial, diminuindo sua combatividade, coesão interna e externa e capacidade de tomada de decisão, bem como para a proteção do próprio processo decisório, concorrendo, assim, para a consecução dos objetivos políticos e militares.

Cabe ressaltar, que essa definição explicita a inteligência como fonte e não uma atividade subordinada às Op Info. Da mesma forma, não enfatiza o domínio dos assuntos, mas somente a integração das ações efetivamente empregadas no âmbito das Op Info.

A aprovação da Doutrina de Operações Conjuntas, em 2011, trouxe à tona, dispersas no conteúdo de seus três volumes, diversas citações atinentes às Op Info. Porém, apenas na apresentação dos planos e ordens conclui-se que as Op Info visam à coordenação e à sincronização das ações de comunicação social, operações psicológicas, guerra eletrônica e defesa cibernética<sup>35</sup>.

Assim, apesar de não haver um conceito claro para Op Info, a doutrina estabelece um roteiro para a Reunião de Coordenação de Operações de Informação, bem como um modelo para o Anexo de Operações de Informação ao Plano Operacional, sem esclarecer a responsabilidade pela coordenação dessas atividades. Como agravante, adota como princípio que as Op Info terão o domínio das operações componentes, sob pena de prejuízo para a condução da campanha.

Com o fito de mitigar tal problema, durante os exercícios conjuntos, o autor observou uma tendência à substituição da Seção de Comunicação Social (D7) e da Seção de Operações Psicológicas (D8) por uma Seção de Operações de Informação.

Este novo paradigma para a doutrina brasileira conduz a três pontos de análise.

De início, nota-se que a opção pela junção da Comunicação Social e das Operações Psicológicas em uma única célula pode comprometer a credibilidade do Comando Operacional perante seus públicos interno e, principalmente, externo. Tal opção não coaduna com as observações citadas anteriormente nas doutrinas norte-americanas e da OTAN.

Um fator não menos importante, refere-se à manutenção do termo “Operações Psicológicas”. Em 2010, as Forças Armadas norte-americanas

---

<sup>35</sup> O termo “Guerra de Informação” foi citado no Manual de Processo de Planejamento de Comando para Operações Combinadas (BRASIL, 2001b, p. 65).

substituíram-no por “Operações Militares de Apoio à Informação<sup>36</sup>, com o propósito de criar uma imagem politicamente correta perante a opinião pública norte-americana.

Na visão do autor, tal situação não difere muito da atual realidade brasileira, onde as inúmeras campanhas em prol dos Direitos Humanos se opõem a qualquer termo que associe a informação à manipulação.

Por último, deve-se ponderar a visão de controle em detrimento ao emprego das operações relacionadas às Op Info. Pois, no caso do emprego, caberá à Célula de Op Info valer-se das ferramentas para afetar o processo decisório, realizando apenas uma coordenação com as demais seções que efetivamente controlam as operações que apoiam as Op Info. Corroborando com essa visão, o Exército Brasileiro ressalta que as Op Info “não são atividades de Operações Psicológicas, Comunicação Social, Inteligência, Defesa Cibernética Guerra Eletrônica ou Considerações Cíveis, vistas de per si”<sup>37</sup>.

Se essa conclusão reitera a visão atual das Op Info, surpreende por incluir a Inteligência como uma atividade integrante deste tipo de operação. Ressalta-se que, a Seção de Inteligência apoia não somente a Célula Op Info como todas as demais seções do estado-maior. Qualquer arranjo que diferencie este pressuposto contaminaria a elaboração das Linhas de Ação apresentadas ao decisor, tendo em vista que a Seção Inteligência é a responsável pela formulação das Possibilidades do Inimigo (PSB I), em separado das demais seções do estado-maior.

No Brasil, as Op Info dificilmente poderão ser exaustivamente testadas por meio de exercícios conjuntos no País, haja vista que necessitam influenciar e desorientar o processo decisório do adversário ou da opinião pública do grupo que o apoia.

Essa dificuldade poderia ser reduzida pelo intercâmbio de militares, em cursos ou em operações, com países mais desenvolvidos no tema; pela avaliação da doutrina na condução dos Grandes Eventos<sup>38</sup>, e, finalmente, pela simulação em jogos, valendo-se da expertise das Escolas de Altos Estudos Militares na elaboração de cenários e na condução de jogos.

---

<sup>36</sup> PADDOCK JR, A. PSYOP: On a complete change in organization, practice and doctrine. *Small Wars Journal*, Fort Bragg, 2010. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA523696>>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>37</sup> BRASIL. Exército. *Nota de Coordenação Doutrinária n. 05/2012*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cdoutex.eb.mil.br/images/ncd/NCD%20Op%20Info.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2013.

<sup>38</sup> As Forças Armadas serão encarregadas do planejamento, da execução e de controle da segurança da Jornada Mundial da Juventude e da Copa das Confederações em 2013, da Copa do Mundo da FIFA em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, de acordo com a Portaria nº 2.221 do Ministério da Defesa (2012).

## CONCLUSÃO

No cenário hodierno, não se pode questionar a necessidade de controle do ambiente da informação para o desenvolvimento de uma campanha empresarial ou militar, pois continuamente e, cada vez de forma mais acelerada, os indivíduos têm acesso às informações que influenciam o seu processo decisório.

Assim, para alcançar o estado final desejado de uma campanha, deve ser realizado um planejamento coordenado das atividades que atuam, de forma ativa ou potencial, nesse processo decisório.

Durante o presente estudo, apesar do seu foco restrito, evidenciou-se a rapidez da evolução do tema; a gama de operações associadas e; principalmente, as diferentes facetas de emprego das Op Info no desenvolvimento de uma campanha militar.

A rápida evolução dos conceitos envolvidos com as Op Info tiveram caminhos distintos nos estados analisados no estudo em lide, mesmo aqueles que compõem a OTAN.

Os conceitos desenvolvidos pelas Forças Armadas norte-americanas, em 1996, nortearam, quase integralmente, as doutrinas utilizadas no âmbito da OTAN.

Com a promulgação da Doutrina de Operações de Informação (JP 3-13), os EUA classificaram as Op Info em defensivas e ofensivas e as destinaram à consecução dos objetivos militares. Já nesta edição, as atividades de Assuntos Cíveis e Comunicação Social foram definidas como atividades relacionadas e não subordinadas às Op Info.

Contudo, somente a partir de 2000, os países membros da Aliança evidenciaram a coordenação das atividades, em detrimento ao uso integrado, e diferenciaram a Comunicação Social das Op Info, com o propósito de preservar a credibilidade do Comando Operacional. Tal separação, apesar de sutil, demonstra o grande viés político das atividades das Op Info.

No caso da doutrina brasileira, desde o nascimento do MD, a Comunicação Social já contemplava o emprego das Operações Psicológicas, refletindo, ainda, a gênese ultrapassada do conceito.

A partir de 2003, em face dos atentados de 2001, as doutrinas emitidas pelos países membros da OTAN observaram as restrições políticas ao emprego das Op Info, incluindo os objetivos políticos, em complemento aos objetivos militares, no efeito final dessas operações. Esses princípios regem a atual doutrina da OTAN.

Em 2006, enquanto o MD introduzia o conceito de Op Info, as Forças

Armadas norte-americanas emitiam uma terceira revisão de sua doutrina, ou seja, os conceitos originais emanados pela Doutrina Militar de Comando Controle já nasciam defasados da doutrina que orientou a sua formulação.

Com a promulgação da Doutrina de Operações Conjuntas, em 2011, alguns conceitos da edição de 2006 da doutrina norte-americana foram incorporados, tais como o emprego integrado das atividades componentes e a instituição da Reunião de Coordenação das Operações de Informação.

Porém, em 2012, as Forças Armadas norte-americanas emitiram a versão, atualmente em vigor, da Doutrina de Operações de Informação, alterando o conceito de domínio das atividades para o emprego de ferramentas relacionadas a essas atividades, demonstrando, uma vez mais, a importância da coordenação. Esse conceito ainda não está contemplado no âmbito da doutrina brasileira.

Essa síntese do processo evolutivo das Op Info demonstra que os países membros da OTAN e o Brasil adotaram de forma defasada os conceitos apresentados pelas Forças Armadas estadunidenses.

No âmbito da OTAN, os países componentes adequaram os conceitos às necessidades políticas e ao ordenamento jurídico a que estão subordinados, porém no caso brasileiro, esta interpretação defasada não obedece a nenhum aprofundamento teórico, mas somente ao resultado da introdução do tema no seio dos exercícios conjuntos realizados.

Tal tratamento, como citado anteriormente, não possui uma ferramenta apropriada para medição dos benefícios dessa implementação, em face da necessidade de um processo decisório adversário a ser efetivamente atuado.

O emprego das Op Info pressupõe a utilização de uma série de atividades pouco exploradas e estudadas pelas Forças Armadas brasileiras. Nesse sentido, podemos citar a Comunicação Estratégica, as Operações Interagências, os Assuntos Cíveis, a Guerra Cibernética, a Dissimulação, o Engajamento de Líderes-chave, as Operações Espaciais, e as Operações Militares de Apoio à Informação. Assim, não se pode entender o emprego das Op Info sem um estudo preliminar das operações que a suportam.

Não devemos adotar de forma instantânea os conceitos que apoiam às Op Info em determinados Estados, sem a verificação da adequação à realidade brasileira, principalmente, no que tange ao nível de decisão de sua aplicabilidade.

Ressalta-se que, no desenvolvimento de uma doutrina nacional, como acontece no âmbito da OTAN, o modelo a ser adotado pelo Brasil deve atender às convenções e ao ordenamento jurídico a que o País está submetido. As capacidades relacionadas às Op Info transcendem o nível

operacional e invadem o nível político, à medida que tratam de temas com forte apelo perante a opinião pública.

No anseio de empregar os conceitos das Op Info, o caminho adotado pelo Brasil na condução dessas operações diverge da doutrina atual de países com mais experiência no assunto em lide. Tal fato se deve pelo incipiente debate sobre o tema que precipita o emprego de suas ferramentas no cerne das operações conjuntas, mesmo antes do completo entendimento. Além disso, suscita distorções de avaliação quanto à forma, às benesses e aos óbices desse modelo de coordenação.

Dentre as principais diferenças visualizadas, destaca-se a visão de subordinação das operações relacionadas às Op Info, especialmente, a Comunicação Social. Essa junção, como identificado em outros países, pode diminuir a credibilidade das informações prestadas pelo Comando Operacional.

Para o correto emprego das Op Info, se faz mister a formação de uma massa crítica no assunto em lide, por meio de cursos e participação em operações militares em que esse tipo de operação seja efetivamente empregada.

O conhecimento obtido neste intercâmbio permitiria a realização de seminários para a elaboração de doutrinas adequadas à realidade brasileira, que poderiam ser testadas pelas ferramentas de simulação de jogos de guerra e, com base nesses ensinamentos, poder-se-ia implementar a estrutura de coordenação das Op Info de um Comando Operacional que melhor se adéqua à realidade brasileira.

O ponto fulcral reside no fato de que a importação de conceitos sem uma análise apurada pode vir a representar muito mais um problema do que uma solução para o planejamento militar.

As lacunas de entendimento de um tema tão complexo como as Op Info não podem ser preenchidas empiricamente, por meio do ajuste do conceito ao planejamento e à condução de uma campanha militar.

Assim, o emprego das Op Info não pode prescindir de um perfeito entendimento e adequação à realidade brasileira, de modo a estabelecer a verdadeira aplicabilidade para o planejamento e controle das vias da informação.

## REFERÊNCIAS

BOOT, M. *War made new: technology, warfare, and the course of history*. New York: Gotham Books, 2006.

BRASIL. Exército. *Nota de Coordenação Doutrinária n. 05/2012*. Brasília, 2012.

Disponível em: <<http://www.cdoutex.eb.mil.br/images/ncd/NCD%20Op%20Info.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-33-M-03*: doutrina básica de comando combinado. Brasília, DF, 2001a.

\_\_\_\_\_. *MD-33-M-05*: manual de processo de planejamento de comando para operações combinadas. Brasília, DF, 2001b.

\_\_\_\_\_. *MD-31-D-03*: doutrina militar de comando e controle. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. *MD-30-M-01*: doutrina de operações conjuntas. Brasília, DF, 2011.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FAVINHA, J. A. C. Operações de Informação. *Anais do Clube Militar Naval*, Lisboa, v. 131, p. 383-394, abr./jun. 2001.

LUIZ, F. Que é o CDO?. *VOCÊ S/A*, São Paulo, Abr., n.176, p. 48-50, 2013.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *AJ-3.10*: allied doctrine for information operations. Brussels, 2009.

\_\_\_\_\_. *Work Package 1*: overview of info ops documents. Brussels, [2005].

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

PADDOCK JUNIOR, A. PSYOP: on a complete change in organization, practice and doctrine. *Small Wars Journal*, Fort Bragg, 2010. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA523696>>. Acesso em: 27 maio 2013.

ESTADOS UNIDOS. Department of the Army. *FM 100-6*: information operations. Washington, DC, 1996b.

ESTADOS UNIDOS. Department of the Defense. Goldwater Nichols *Department of Defense Reorganization Act of 1986*. Washington, DC, 1986. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/library/goldnich.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ESTADOS UNIDOS. *JCS. JP 3-13.1*: joint doctrine for command and control warfare (C2W). Washington, DC, 1996a.

ESTADOS UNIDOS. *JCS. JP 3-13*: joint doctrine for information operations. Washington, DC, 1998.

\_\_\_\_\_. *JP 3-13*: information operations. Washington, DC, 2006.

\_\_\_\_\_. *JP 3-13: information operations*. Washington, DC, 2012.

\_\_\_\_\_. *Memorandum of Policy n. 30*. Washington, DC, 1993. Disponível em: <[http://www.dod.mil/pubs/foi/joint\\_staff/jointStaff\\_jointOperations/732.pdf](http://www.dod.mil/pubs/foi/joint_staff/jointStaff_jointOperations/732.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

Recebido em: 07/01/2013

Aceito em: 28/06/2013



# DEFESA: O BRASIL EM DOIS TEMPOS

José Augusto Abreu de Moura\*<sup>1</sup>

## RESUMO

O Brasil experimentou uma importante alteração político-estratégica, que afetou a forma de encarar a defesa nacional. Na situação dos anos 1990, influenciada pelo clima global de paz e entendimento dos primeiros anos do pós-Guerra Fria, os problemas estratégicos visualizados consistiam em zonas de instabilidade contrários a interesses brasileiros, bandos armados na Amazônia e no crime organizado; a política de defesa visava à inserção regional por meio da harmonização de interesses com os vizinhos e a um vago “aprimoramento” da vigilância do espaço aéreo e das fronteiras terrestre e marítima. As forças navais almejavam a defesa de apenas uma porção da fronteira marítima e a eventual participação em intervenções externas como “coadjuvante secundário”. Na situação atual, determinada pelo sentimento de ameaça que passou a grassar no fim da década de 1990 e pela vontade política nacional decorrente do crescimento econômico, os problemas estratégicos consistem na defasagem tecnológica ante os países desenvolvidos e nas ameaças resultantes da rarefação mundial de recursos naturais disponíveis no País; a política de defesa específica precisamente as áreas prioritárias e as ações gerais a empreender, e as forças navais têm como tarefa primária impedir ataques ao Brasil, por meio da negação do uso do mar em termos estratégicos e assegurar as linhas de comunicações marítimas de interesse do País. Foram também implementadas medidas para iniciar a obtenção dos meios necessários, destacando-se os submarinos convencionais e o primeiro nuclear. Destaque-se, porém, que as principais mudanças do País foram econômicas – a autossuficiência em petróleo, em 2006 e a quadruplicação do Produto Interno Bruto entre 2003 e 2010.

**Palavras-chave:** Submarinos; Poder Naval; Coadjuvante Secundário; Guerra Fria; PIB.

## DEFENCE: BRAZIL IN TWO TIMES

### ABSTRACT

Brazil experienced an important political-strategic change, which

\* Escola de Guerra Naval, RJ, RJ, Brasil. E-mail: jaamoura@globo.com , endereço: Escola de Guerra Naval, Avenida Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP: 22,290-240

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela UFF, professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimo da Escola de Guerra Naval.

affected in the way of facing national defense. In the situation, rulling in the 1990's, influenced by the global atmosphere of peace and understanding of the first years of the post-Cold War, the strategic problems in sight were instability zones contrary to Brazilian interests, armed gangs in the Amazon region and in the organized crime; the defense policy aimed the regional insertion by means of the harmonization of interests with neighbours and a vague "refinement" in the surveillance of airspace and in ground and maritime frontiers. Naval forces aimed the defense of only a portion of maritime frontier and occasional external interventions as "secondary co-operating". In the present situation, determined by the feeling of threat that commenced to rage in the final 1990's and by the national political will due to the economic growth, the strategic problems consist in the technological gap to the developed countries and the threats resulting of the world rarefaction of natural ressources available in the Country; the defense policy specifies precisely the priority áreas and the general actions to implement, and the naval forces have, as primary task, hinder attacks to Brazil by means of sea denial in strategic terms and to secure the sea line of communications of Brazilian interest. There were also implemented measures to initiate the obtention of the necessary means, remarking the construction of diesel submarines and the first nuclear one. It's remarkable, however, that the main changes were of economic ones - the self-sufficiency in petroleum, in 2006, and the quadruplication of GDP between 2003 and 2010.

**Keywords:** Submarines; Naval Power; Secondary co-operating; Cold War; GDP.

## INTRODUÇÃO

A década 2000-2010 trouxe para o Brasil uma importante alteração político-estratégica, e este texto procura estudar seus aspectos mais relevantes com foco na área militar naval. A situação inicial, anterior a essa mudança, é a que vigia desde o começo dos anos 1990 até os primeiros anos da década em questão, e que pode ser deduzida do texto da Política de Defesa Nacional de 1996 (BRASIL, 1996) e de trechos do livro "Reflexões Estratégicas", do Almirante Mário Cesar Flores, de 2002. A situação final é a dos dias atuais, deduzida a partir das disposições da Política de Defesa Nacional de 2005 (BRASIL, 2005), da Estratégia Nacional de Defesa (END), de dezembro de 2008 e de seu plano decorrente, o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB).

## SITUAÇÃO INICIAL

Na situação inicial, verificava-se que os interesses políticos consistiam em manter a Defesa voltada exclusivamente contra ameaças

externas<sup>2</sup>; na integração do entorno estratégico regional (continental e atlântico); em considerar a segurança nacional subordinada à integração regional; em dar grande prioridade ao desenvolvimento sobre a Defesa; na intenção de empregar as Forças Armadas estritamente em reações de autodefesa “a fim de repelir uma agressão armada”; em buscar a participação do País nos processos internacionais de tomada de decisão; na ordem internacional baseada no estado de direito; e na manutenção de um clima de paz na região sulamericano-atlântica<sup>3</sup>.

Os problemas estratégicos consistiam em incertezas no cenário mundial; em zonas de instabilidade que podiam contrariar interesses brasileiros e nas preocupações causadas por bandos armados no interior da Amazônia e pelo crime organizado<sup>4</sup>. Além disso, o País ainda era muito dependente do petróleo importado, apesar de a produção doméstica estar crescendo de ano para ano, tendo, em 1998, consumido 1,722 milhões de boe/d e produzido 1,004 milhões de boe/d (58,30% do consumo)<sup>5</sup>.

A política de Defesa (de 1996) visava à inserção regional por meio da harmonização de interesses de Estados e sub-regiões da América do Sul; ao fortalecimento dos mecanismos políticos de integração regional, como o MERCOSUL, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS); e em “aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo”<sup>6</sup>. O Brasil não era potência nuclear nem praticava políticas intervencionistas por impedimento constitucional<sup>7</sup>, e também não participava de aliança com os EUA que os envolvessem na Defesa Nacional.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), do qual o Brasil e praticamente todos os países das Américas são signatários, nem de longe caracteriza uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, pois prevê o auxílio dos outros Estados a um deles apenas em caso de agressão, no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva, previsto no art. 51 da Carta da

---

<sup>2</sup> BRASIL, 1996, item 1.3. Em anos anteriores à década de 1990, o Brasil levava em conta como muito grave a ameaça do “inimigo interno” da Guerra Fria, mas essa ameaça deixou de ser considerada no período a que se refere este artigo, como fielmente o expôs a PDN-1996.

<sup>3</sup> BRASIL, 1996, itens 2.8, 2.10, 1.6, 4.4, 4.2, 5b, 5a, 5g

<sup>4</sup> BRASIL, 1996, Itens 2.5, 2.12

<sup>5</sup> DIAS, 2008, slide 9. A sigla boe/d significa barris de óleo equivalente por dia. O boe inclui a produção de gás convertida para petróleo por um coeficiente apropriado.

<sup>6</sup> BRASIL, 1996, Itens 2.8, 2.10, 5o

<sup>7</sup> BRASIL, 2011, artigo 21º, item XXIII, alínea a; artigo 4º item 4.

ONU, sendo as medidas de auxílio adotadas segundo as circunstâncias, a critério de cada Estado<sup>8</sup>, não acarretando também qualquer disponibilidade permanente de meios específica para seu atendimento, como ocorre na Aliança Atlântica.

É interessante notar que a PDN1996 não alterou as concepções particulares que as Forças Armadas então faziam da Defesa Nacional<sup>9</sup>, e admitia um entendimento que dela excluía a capacidade de projeção de poder, como se percebe do pronunciamento do Ministro do Exército em 1998<sup>10</sup>:

[...] fica evidente que somente com a integração da Marinha, do exército e da Aeronáutica poderemos cumprir os objetivos fixados. A Política [de Defesa Nacional] veio na prática fortalecer a idéia defendida pelo Ministério do Exército há exatos seis anos. Como se pode depreender, as forças armadas devem estar primordialmente voltadas para o nosso próprio território. A Política de Defesa não contempla projeção de poder.

O Brasil não possuía inimigos potenciais, e sua área de atuação naval era a América do Sul e o Atlântico Sul, em particular o Ocidental<sup>11</sup>, o que constitui um amplo teatro marítimo, sem obstruções. Sua faixa jurisdicional era vasta e guardava reservas de óleo e gás estimadas, em 1998, em 8 bilhões de boe, o que, considerando o consumo diário desse ano, 1,722 milhões de boe<sup>12</sup>, daria para  $8000/1,722/365,25=12,72$  anos, o que já lhe conferia grande importância estratégica. Essas reservas já se situavam entre as maiores do mundo, mas não produziam maior motivação para investimentos em defesa, o que só veio a acontecer com o advento do Pré-Sal, alguns anos depois.

Enquanto isso, em analogia a 1970, quando o Brasil aumentou o mar territorial para 200 milhas a fim de assegurar recursos petrolíferos a descobrir, a Marinha e a Petrobrás trabalhavam aceleradamente em tarefa semelhante – o levantamento da plataforma continental, a fim pleitear junto à ONU a extensão da jurisdição marítima além da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas, o que foi conseguido em 2004<sup>13</sup>, ampliando os direitos sobre o subsolo marinho até 350 milhas da costa em grande parte do litoral.

---

<sup>8</sup> TRATADO, 1947, art.3º itens 1 a 3

<sup>9</sup> FLORES, 2006 apud ALSINA, 2006, p. 9§3

<sup>10</sup> LUCENA, 1998 apud ALSINA, 2006, p. 126

<sup>11</sup> BRASIL, 1996, itens 2.9, 5g; FLORES, 2002, p.82§1

<sup>12</sup> DIAS, 2008, slides 8 e 9

<sup>13</sup> PLANO, 2011

As estratégias de Defesa (não formais, mas deduzidas da PDN1996 e verificadas por observação prática) consistiam em manter uma ativa diplomacia e uma postura estratégica dissuasória defensiva; em participar de operações de paz; e em manter as Forças Armadas em ações subsidiárias que visassem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do país.<sup>14</sup>

Até a Guerra Fria, os países preparavam seus poderes navais para a guerra naval tradicional, aprestando-os genericamente para realizar o Controle de Áreas Marítimas – admitir ou não, segundo seus critérios, a passagem ou permanência de unidades em uma área; a Projeção de poder – influenciar eventos em terra por meio de ações navais; e a Negação do Uso do Mar ao inimigo – dificultar o controle ou o uso de uma área marítima a um oponente<sup>15</sup>.

Após esse conflito, porém, a unipolaridade militar resultante da vitória do Bloco Ocidental criou uma situação de tal disparidade entre os poderes navais que instituiu um paradigma, dividindo os Estados em dois grupos: o dos aliados ocidentais, basicamente os países da OTAN, que se preparam preponderantemente para projetar poder em litorais alheios – a “Guerra de Litoral”; e outro, integrado principalmente por países emergentes e em desenvolvimento, que preparam seus poderes navais mormente para resistir a ações de projeção de poder sobre seus litorais, por meio de medidas estratégicas de negação do uso do mar.

Atualmente, apesar disso, muitos países, além de prepararem seus poderes navais dando maior ênfase a um desses propósitos, preparam-nos também para realizar o controle de áreas marítimas, em face da necessidade de proteger o comércio marítimo do qual são dependentes em vários graus, prevendo também eventuais ações de negação do uso do mar e de projeção de poder no interesse desse controle, caracterizando uma parcela do esforço ainda dedicada à guerra naval tradicional.

Na situação inicial do Brasil, o Almirante Flores preconizava uma postura defensiva que dizia inspirada na “Jeune École” ou na “Antiaccess Strategy”, e declarava que tal força já estava em implementação pela Marinha, ainda que lentamente devido a restrições orçamentárias<sup>16</sup>, o que fazia supor uma aproximação ao paradigma da guerra de Litoral na forma empregada pelos países em desenvolvimento.

---

<sup>14</sup> BRASIL, 1996, itens 4.2, 5e, 5i.

<sup>15</sup> BRASIL, 2004, p.3-2 a 3-4. Segundo a doutrina naval brasileira, essas capacidades constituem três “tarefas básicas” do Poder Naval, ou seja, segundo essa visão, tudo o que um Poder Naval faz em tempo de guerra pode ser incluído nesses três tipos de ação, isolada ou conjuntamente.

<sup>16</sup> FLORES, 2002, p.81; p.84§5

A Jeune École é uma concepção francesa de fim dos anos 1870, baseada na então recente aparição do torpedo na guerra naval, o que ensejava o emprego de navios pequenos, rápidos e baratos, embora de curto raio de ação, que com essa arma eram capazes de destruir grandes unidades. Com esse conceito, a Marinha da França pretendia dar à sua esquadra a capacidade de atacar navios importantes da esquadra britânica nas proximidades de seus portos e bases, situados a pequena distância dos portos franceses. Desta forma, tratava-se, na realidade, de um conceito ofensivo<sup>17</sup>, embora a História registre variantes defensivas posteriores com meios navais semelhantes (agora também em conjunto com submarinos e aviões baseados em terra) na União Soviética dos anos 1920 e na República Popular da China, logo após a vitória da revolução comunista (1949), em que eles seriam empregados contra os navios de poderosas esquadras inimigas quando se aproximassem do litoral para projetar poder.<sup>18</sup>

As estratégias anti-acesso (“Antiaccess Strategy”) ou A2, constituem uma designação norte-americana do pós-Guerra Fria que engloba as formas atuais que um adversário pode usar para obstar suas forças de projetar poder sobre um litoral, impedindo-as de ter acesso ao teatro de operações onde realizariam tais ações. Na visão norte-americana, as forças de projeção de poder (próprias ou de coalizões) são muito dependentes de bases capazes de apoiá-las pelo mundo, mas essas bases são muito menos numerosas e equipadas que no tempo da Guerra Fria. Assim, as A2 são preocupantes porque esses poucos pontos de apoio, e mesmo as próprias forças nelas desdobradas, podem ser ameaçados até por potências regionais em face de seu acesso à tecnologia de mísseis (de cruzeiro ou balísticos) e à capacidade de monitoramento de áreas franqueada por satélites nacionais ou comerciais, particularmente se essas potências puderem dotar tais mísseis de cabeças químicas, biológicas e nucleares.

O conceito de A2 é complementado pelo de “Negação de Área” (“Area-Denial”), ou AD, que prevê o emprego de ações em todos os ambientes (terrestre, aéreo, de superfície ou submarino) para impedir a liberdade de ação das forças de projeção de poder na área marítima, nos pontos de penetração do litoral ou desembarque, antes que possam se dispersar, ou já operando em terra. No ambiente marítimo, as ameaças AD consideradas incluem, a maiores distâncias, mísseis antinavio balísticos ou de cruzeiro e submarinos de longo raio de ação; e próximo à costa, minas sofisticadas, submarinos costeiros e pequenas unidades de superfície. A moderna

---

<sup>17</sup> PROENÇA JR., 1999, p. 122-123

<sup>18</sup> FRIEDMAN, 2000, p.129 e 130; COLE, 2007,p. 23§3

literatura norte-americana costuma empregar os dois conceitos em conjunto, p. ex: “o desafio A2/AD” (“the A2/AD challenge”) <sup>19</sup>.

Face a tais conceitos, a concepção do Almirante Flores continha uma pretensão muito limitada, ainda que por ele colocada como suficiente – dispor das capacidades de esclarecimento e ataque aéreos a partir de terra, para a defesa da “fronteira marítima” (a faixa de águas litorâneas de interesse) e de atuar em apenas um objetivo de defesa, na fração da “fronteira marítima” afetada pela crise – o que antevia, também declaradamente, uma crise localizada como a do Canal de Beagle, em 1978, entre o Chile e a Argentina, ou como a Guerra das Malvinas, de 1982, entre a Argentina e o Reino Unido<sup>20</sup>. Previa também, com os mesmos meios destinados a essas tarefas, a integração de forças internacionais de intervenção além-mar, caso necessário, mas apenas como coadjuvante secundário.<sup>21</sup> Na época em que o almirante estava preparando seu livro (ele foi publicado em 2002), porém, a Marinha possuía apenas quatro submarinos novos e um antigo, dezoito escoltas e um NAe operando apenas helicópteros, além de três navios anfíbios médios<sup>22</sup>, material condizente com ações de controle de áreas marítimas e de projeção de poder limitadas, por não dispor de aviação embarcada de asa fixa, e muito pequena capacidade de negação do uso do mar, não denotando a prioridade a esta última tarefa, o que caracterizaria a postura defensiva do paradigma da Guerra de Litoral, mas denotando uma preparação genérica da Força para as três tarefas básicas – Controle de Áreas marítimas, Negação do Uso do Mar e Projeção de Poder sobre Terra – com alguma prevalência da primeira, por inércia da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, quando ela constituía o foco principal. Assim, tal postura era algo indefinida e se enquadrava mais claramente na Guerra Naval tradicional.

Os submarinos disponíveis, quatro da classe Tupi (de pequeno porte) e um remanescente da classe Oberon (o S Ticuna, da classe Tupi modificada pela Marinha, só seria lançado em 2004), lançavam apenas torpedos ou minas e eram empregáveis na defesa da fronteira marítima, principalmente próximos da costa ou dos objetivos de defesa, mas em contextos de pequena extensão geográfica, em face de sua baixa mobilidade e do pequeno número de unidades que, cabe sempre lembrar, dificilmente estariam todas disponíveis em virtude dos períodos de manutenção de longa duração a que são submetidas em rodízio.

---

<sup>19</sup> KREPINEVITCH et al, 2003, p. 3-5.

<sup>20</sup> FLORES, 2002, p. 81§3; p.84§5

<sup>21</sup> FLORES, 2002, p.80§5, p.82§1,2 e p.83§1

<sup>22</sup> SHARPE, 1999, p.55 a 65

O Almirante também preconizava a disponibilidade de submarinos nucleares de ataque (SNA)<sup>23</sup> para a “defesa distante”, o que completa o traço comum das concepções de emprego defensivo de submarinos convencionais (SC) e nucleares, em que estes últimos ameaçariam gravemente, desde grandes distâncias, forças inimigas que se aproximassem, aspecto que estava na origem da busca brasileira por tais meios desde antes da Guerra das Malvinas.

## SITUAÇÃO FINAL

Na situação final, vê-se que os interesses políticos consistem na segurança do País; também em manter a Defesa voltada preponderantemente contra ameaças externas, mas agora prevendo também o enfrentamento de ameaças internas<sup>24</sup>; ainda na integração do entorno estratégico (países da América do Sul e África), mas agora com uma orientação para sua implementação: a ênfase às entidades da região – MERCOSUL, Comunidade Andina de Nações, Comunidade Sulamericana de Nações, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Zona de paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>25</sup>; a luta por uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição das armas de Destruição em massa (ADM) e no Direito Internacional (DI)<sup>26</sup>; e o aumento da presença brasileira no Atlântico Sul, inclusive nos países da África<sup>27</sup>.

Nota-se assim, em relação à situação inicial, uma maior assertividade quanto à influência brasileira na região sulamericano-atlântica, brandindo-se, como instrumentos, as organizações regionais e as possibilidades trazidas pelas conquistas econômicas do País.

Os problemas estratégicos já vão bem além das “preocupações causadas por bandos armados no interior da Amazônia e pelo crime organizado<sup>28</sup>” e consistem na grande inferioridade tecnológica face aos

---

<sup>23</sup> Os submarinos nucleares são divididos em dois tipos básicos: os “Submarinos Lançadores de Mísseis Balísticos” (SLBM ou SSBN, na terminologia norte-americana), empregados na dissuasão nuclear e os “Submarinos Nucleares de Ataque” (SNA ou SSN), de emprego geral na guerra naval.

<sup>24</sup> BRASIL, 2005, “ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA” 6.16

<sup>25</sup> BRASIL, 2005 itens 1.4, 3.1, 3.3 e 3.4

<sup>26</sup> BRASIL, 2005 item 4.7

<sup>27</sup> BRASIL, 2005 itens 3.1, 3.3, 4.9, 7 (VI e XX); BRASIL, 2011, artigo 4º, § único

<sup>28</sup> BRASIL, 1996, Itens 2.5, 2.12

países desenvolvidos<sup>29</sup>; nas ameaças sugeridas pela progressiva rarefação mundial de água doce, energia, biodiversidade e outros recursos naturais possuídos pelo País, bem como por disputas sobre questões ambientais, áreas marítimas e domínio espacial; na ameaça de atores não-estatais, como terrorismo, crimes transnacionais, etc; e nas ameaças decorrentes de instabilidades regionais<sup>30</sup>; cabendo notar que, ao contrário da situação inicial, o Brasil não é mais dependente de petróleo importado, tendo conquistado a autossuficiência em 2006<sup>31</sup>.

A política de Defesa também vai bem além de orientar para a busca de inserção regional e do “aprimoramento” do controle de limites e tráfegos aéreo e marítimo, determinando, agora, tratar como prioritárias para a defesa as áreas vitais de maior concentração de poder político e econômico e, complementarmente, a região amazônica e o Atlântico Sul; aumentar a presença militar e civil na Amazônia; exercer vigilância e defesa da área marítima de jurisdição brasileira (AJB); manter a segurança das linhas de comunicações marítimas (LCM); exercer controle sobre o espaço aéreo e reduzir a vulnerabilidade no espaço cibernético<sup>32</sup>.

Determina ainda, em literal oposição a entendimentos anteriores, manter forças estratégicas de pronto emprego para a solução de conflitos e salvaguarda de bens, pessoas e recursos nacionais no exterior; em dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU; em aperfeiçoar processos de gerenciamento de crises político-estratégicas; e em considerar o emprego das forças armadas na Garantia da Lei e da Ordem como externo à Defesa Nacional<sup>33</sup>.

O Brasil continua não sendo potência nuclear, não praticando política intervencionista, nem participando de aliança com os EUA que os envolvam em sua defesa nacional.

O Brasil continua não possuindo inimigos potenciais, embora agora admita a “natureza difusa das atuais ameaças”, sua indeterminação e imprevisibilidade<sup>34</sup>; e sua área de atuação naval é a América do Sul e o Atlântico Sul, incluindo os países limítrofes da África<sup>35</sup> (continuando

---

<sup>29</sup> BRASIL, 2005, item 2.5

<sup>30</sup> BRASIL, 2005, itens 2.1, 2.4, 2.6, 3.4 e 3.5

<sup>31</sup> DIAS, 2008, slide 9

<sup>32</sup> BRASIL, 2005, itens 4.3, 6.12, 6.13, 6.14, 6.15 e 6.19

<sup>33</sup> BRASIL, 2005, item 7.1, diretrizes I, II, XXIII, VIII, XXV e item 6.22

<sup>34</sup> BRASIL, 2005, item 6.8; BRASIL, 2008, p.36

<sup>35</sup> BRASIL, 2005, item 3.1; BRASIL, 2011a.

a ter que operar no mesmo teatro marítimo amplo, sem obstruções), e, secundariamente, o Caribe e o Pacífico Sul-Oriental<sup>36</sup>, ou seja, os países sulamericanos lindeiros do Pacífico.

Sua fronteira marítima continua grande e suas águas jurisdicionais guardam agora reservas de óleo e gás estimadas em 26.365,9 bilhões de boe<sup>37</sup>, as quais, para um consumo diário de 2,78 milhões de boe (2010)<sup>38</sup>, equivalem a  $26.365,9/2,78/365,25=25,96$  anos, o que aumenta a já grande importância que lhes era conferida.

A estratégia de defesa (agora formal, a END de 2008) não consiste mais numa postura dissuasória defensiva geral<sup>39</sup> e indefinida; agora, prescreve a busca da capacidade de dissuasão imediata – a empregada para impedir uma ação específica, por meio de uma ameaça dissuasória materializada pela presença e atitudes ameaçadoras de meios militares no local da crise ou pontos convenientes, com ela relacionados – capaz de conter forças hostis fora dos limites jurisdicionais e a de monitorar e controlar os espaços aéreo e marítimo, de modo a prover a presença de forças como adequado para exercer tal dissuasão ou contenção quando e onde necessário<sup>40</sup>.

Prescreve também estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades<sup>41</sup>, o que é coerente com a inexistência de inimigos potenciais e diferente do “planejamento por ameaça”, usado no caso oposto; estruturar a defesa naval dando a primeira prioridade à negação do uso do mar, a segunda ao controle de áreas marítimas, e a terceira, à projeção de poder<sup>42</sup>; considerar como objetivos: a defesa pró-ativa das plataformas petrolíferas; a defesa pró-ativa das instalações navais e portuárias e ilhas oceânicas; a prontidão para responder a qualquer ameaça às linhas de comunicações marítimas; e a participação em operações internacionais de paz<sup>43</sup>.

---

<sup>36</sup> PEREIRA, 2010, slides 37, 44, 49 e 53; BRASIL, 2009

<sup>37</sup> AGÊNCIA, 2011, tabelas 2.3 e 2.5. Somando os quantitativos de petróleo com os de gás convertidos para boe.

<sup>38</sup> CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2011. Convertendo os dados de gás para boe/d.

<sup>39</sup> BYMAN; WAXMAN, 2002, p. 6§3 a 7§2; FREEDMAN, 2005, p.40 e 4. A dissuasão geral é a capacidade de um Estado impedir ações a ele indesejáveis apenas por seu poder conhecido, ou histórico de reações a situações semelhantes, que induzem conseqüências não compensadoras aos agentes que consideram a possibilidade de empreendê-las.

<sup>40</sup> BRASIL, 2008, p.4 itens 1, 2 e 3

<sup>41</sup> BRASIL, 2008, p.8 inciso 16

<sup>42</sup> BRASIL, 2008, p.12§ 1; BRASIL, 2009b, p.1112§4

<sup>43</sup> BRASIL, 2008, p.9 item 19; p.12 § 4 a 8

As estratégias navais consistem, em primeiro lugar, em impedir ataques ao Brasil desde a “fronteira leste”<sup>44</sup>, por meio da negação do uso do mar em termos estratégicos, e não simplesmente em enfrentar crises em uma parte de sua fronteira marítima. Tal tarefa será cumprida por ações de controle de áreas marítimas com meios navais, aeronavais e aéreos, mas, em situação de grande inferioridade, poderá se reduzir a ações de negação do uso do mar propriamente ditas, realizadas pelo “núcleo duro” da resistência – SC, SNA e meios aéreos baseados em terra, com maior intensidade próximo ao litoral brasileiro<sup>45</sup> e aos ativos no mar.

As estratégias navais também incluem manter abertas e seguras as rotas marítimas de interesse do Brasil, incluindo as de acesso à Antártica<sup>46</sup>; em controlar as áreas marítimas de acesso ao Brasil, principalmente na faixa Santos-Vitória e na região da foz do Amazonas<sup>47</sup>; e em dispor de capacidade de projeção de poder focada em ações no interesse do controle de áreas marítimas<sup>48</sup>.

Desta forma, as estratégias navais podem ser classificadas como defensivas, dentro do paradigma da Guerra de Litoral, praticadas em conjunto com a preparação para o Controle de áreas marítimas a fim de dar segurança ao tráfego marítimo; e os meios previstos nos planos decorrentes (no caso da Marinha, o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil – PAEMB) assim a caracterizam.

Além de substanciais aumentos nas forças de superfície e aeronaval, a força de submarinos, componente naval do “núcleo duro” da defesa no mar, contará com 6 SNA e 15 SC, com capacidade de lançar torpedos, minas e mísseis, apoiados (como as demais forças) por um sistema de monitoramento, o “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul” (SisGAaz). Os SC cumprirão tarefas que impliquem sua maior aproximação à costa (negação do uso do mar em zonas mais próximas aos objetivos de defesa litorâneos ou costeiros p. ex) e os SNA, as mais exigentes em reposicionamento e perseguição, a fim de atacar objetivos navais<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> PEREIRA, 2011. A fronteira Leste é, em princípio, indefinida, consistindo na maior distância da qual os ativos localizados na área de jurisdição brasileira (AJB) puderem ser ameaçadas na ocasião.

<sup>45</sup> BRASIL, 2008, item 1§2, 7e 8; PEREIRA, 2010, slides 36, 37 e 38

<sup>46</sup> BRASIL, 2008, p.12 item 1§3; PEREIRA, 2010, slide 36. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2011. Convertendo os dados de gás para boe/d.

<sup>47</sup> BRASIL, 2008, p.12§9

<sup>48</sup> PEREIRA, 2010, slides 37 e 49

<sup>49</sup> BRASIL, 2008, p.13 item 3; MONTEIRO, 2010, slides 17, 18 e 19; MOURA NETO, 2010, p. 460, alíneas a) e b).

## APRECIÇÕES SOBRE A ANÁLISE DAS SITUAÇÕES INICIAL E FINAL

Ao analisar as mudanças relatadas cabe levar em conta que, durante a situação inicial, o mundo vivia uma época em que, apesar das guerras do período – Guerra do Golfo (1991-1992) e as da ex-Iugoslávia (1991-1997) – havia um clima de entendimento global iniciado com o fim da Guerra Fria, marcado pela vigência dos “Dividendos da Paz” – conceito que previa a redução dos gastos militares, com o redirecionamento desses recursos para fins sociais<sup>50</sup>, e por uma inédita queda das despesas militares mundiais, verificada entre 1991 e 1998<sup>51</sup>.

De 1998 em diante, porém, os gastos militares mundiais voltaram a crescer, e o sistema internacional se tornou novamente violento. Ocorreram nesse ano os atentados terroristas da Al Qaeda contra as embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia e as respectivas represálias norte-americanas contra supostas instalações dessa organização no Sudão. Após isso, sobrevieram a intervenção da OTAN no Kosovo em 1999; os atentados de 11/09/2001 em Nova Iorque e Washington; a invasão do Afeganistão em outubro desse ano; e, principalmente, a invasão anglo-americana do Iraque em 2003, à revelia do Conselho de Segurança da ONU, o que solapou consideravelmente o papel dessa Organização, aumentando bastante o sentimento de insegurança mundial que então já grassava.

Na realidade, a única mudança qualitativa ocorrida nos fatores condicionantes do Brasil entre as situações inicial e final – e relevante – consistiu no fim da dependência do petróleo importado, resultante do aumento da produção nacional, porque, quanto às reservas marítimas, elas já eram suficientes para classificar as águas jurisdicionais como de grande importância na situação inicial.

Não obstante, se quanto ao aspecto qualitativo não houve mudança, cabe ressaltar, quanto ao quantitativo, que um dos principais motivos da alteração da postura estratégica decorreu do fato de terem essas reservas, que já eram grandes em 1998, mais que triplicado em volume, constituindo o principal fator para o reconhecimento pela nação da nova realidade estratégica e para o surgimento da vontade política que resultou nas atuais medidas para o preparo da Defesa.

A nova opção foi expressa pela END e consistiu na negação do mar a quem se aproxime do litoral e a manutenção das rotas de navegação abertas. Isto traduz, em primeiro lugar, uma definição, em substituição à indefinição

---

<sup>50</sup> HEYE, 2005, p. 10-12

<sup>51</sup> SHAH, 2010, “World Military Expenditure 1988-2009”

anterior, em que se alegava praticar uma postura defensiva, mas não se fugia ao “default” genérico das estratégias tradicionais, comum aos países periféricos, de preocupações apenas regionais.

Em segundo lugar, essa definição estabelece uma postura fortemente defensiva, traduzida pelo sensível fortalecimento qualitativo e quantitativo de meios e efetivos previsto pela END e documentos decorrentes, que busca a proporcionalidade do investimento com o valor dos ativos a defender, visando à obtenção da dissuasão geral do País por meio de uma efetiva capacidade de operar forças consideráveis nas áreas de interesse, realizando eventuais ações de dissuasão imediata, e não apenas por uma modesta capacidade de reação a crises em pontos da fronteira marítima, como anteriormente visualizado.

Este segundo aspecto decorre principalmente da orientação pela proatividade na defesa dos ativos litorâneos contida na END, e seu rigoroso cumprimento poderá implicar até mesmo uma mudança cultural da Marinha, que deixará de ser a Força que se mantém pronta para atuar quando uma crise surgir, para ser uma força permanentemente atuante onde as crises puderem aparecer, com grande número de meios com alto nível de disponibilidade, e no mar, com diretivas precisas e conexão imediata por rede com os comandos e o Poder Político.

No caso do Brasil, a autossuficiência em petróleo e gás faz com que o tráfego marítimo de importação desses produtos não seja muito relevante, ao contrário da maioria dos países, em que ele constitui um dos principais objetivos de defesa, por vezes em longos percursos por mar. Assim, o problema brasileiro de proteção às LCM se reduz a prover segurança ao transporte marítimo de outras mercadorias.

Em compensação, o problema da defesa do litoral contra ações de projeção de poder tem sua importância muito aumentada, pois além de prever a defesa da faixa terrestre que contém as maiores concentrações populacionais e econômicas, também abrange a da faixa marítima que provê 90% dos hidrocarbonetos consumidos.

Algumas plataformas petrolíferas brasileiras, basicamente as do Pré-Sal, situam-se a grande distância da costa – 160 milhas (300 km) no caso do Campo Lula (antigo Tupi) – e é possível que no futuro haja instalações ainda mais afastadas, pois a área provável de ocorrência de petróleo se estende além das 200 milhas da ZEE em pelo menos uma região, ao largo de São Paulo, ainda que dentro da extensão da PC reconhecida pela ONU<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> DIAS, 2008, slide 23

Tais afastamentos não são usuais em jazidas litorâneas e impõem a necessidade de monitorar uma extensa área marítima fixa que vai muito além das águas jurisdicionais e de nela, eventualmente, controlar seções também extensas, com o propósito de negar a vetores inimigos o uso de regiões de onde possam engajar as plataformas, considerando que o alcance das armas atuais se estende a mais de 1000 milhas (1850 km)<sup>53</sup>.

Coerentemente, a obtenção da parte naval do “núcleo duro” da defesa contra ações de projeção de poder – os novos submarinos convencionais e nucleares, com as correspondentes estruturas de construção e manutenção – foi considerada tão importante, que teve sua implementação iniciada por meio de contratos com organizações francesas no mesmo momento da emissão da END e não sofreram interrupção com a mudança de Governo.

Esses contratos, contudo, abrangem apenas o quantitativo inicial – um SNA e quatro SC, claramente insuficiente e ainda longe do número fixado como necessário de 6 SNA e 15 SC<sup>54</sup>, isto sem falar nos meios da FAB com que seria completado apenas o “núcleo duro” acima citado, ou seja, o mínimo para resistir a ataques, sem maiores pretensões. Até o momento (agosto de 2013), contudo, tais medidas de obtenção ainda não chegaram a alterar sensivelmente a situação inicial.

É interessante notar também que as principais mudanças entre as situações inicial e final não constam dos aspectos acima expostos, porque foram econômicas: Em 2006 o Brasil tornou-se autossuficiente na produção de petróleo<sup>55</sup> e, entre 2003 e 2010, mais que quadruplicou seu Produto Interno Bruto (PIB), passando de US\$ 493 para US\$ 2,090.314 bilhões<sup>56</sup>, sendo que, em 2008, passou a credor externo<sup>57</sup>.

Assim, as novas necessidades estratégicas foram acompanhadas pelo aumento da capacidade econômica, como prevêem os cânones da Economia de Defesa, pelos quais o PIB é a primeira variável na função estimativa de gastos militares, sendo as outras os gastos militares dos aliados (se houver uma aliança – não é o caso), os gastos militares do potencial inimigo (se houver – também não é o caso), e os preços relativos dos itens de defesa com referência aos dos de outras naturezas<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Uma delas é o Tomahawk, míssil de cruzeiro norte-americano, cujo alcance é de 1.400 milhas (2600 km), utilizado pelos EUA e pelo Reino Unido e, possivelmente em breve, também por outros países, como a Espanha e Austrália.

<sup>54</sup> MONTEIRO, 2010, slide 17.

<sup>55</sup> DIAS, 2008, slide 9

<sup>56</sup> A ECONOMIA, 2011, tabela “Novos Números para o PIB Nominal Brasileiro”

<sup>57</sup> CENTRAL, 2011a

<sup>58</sup> SANDLER; HARTLEY, 2000, p.60§2 e 3.

Na opinião deste autor, a rápida recuperação do Brasil após a crise de 1999 teve importante participação de uma estratégia governamental que visava a demonstrar não só que o País era bom cumpridor de contratos, mas principalmente, que estava bem de finanças e, assim, os lucros obtidos pelos investimentos estrangeiros não corriam o risco de serem predados.

O Brasil crescera 6% ao ano em média, entre 1930 e 1980, mas nas décadas de 1980 e 1990 sofreu diversos problemas econômicos, inclusive a “década perdida”<sup>59</sup>, mantendo-se, mesmo assim, entre a 8ª e a 10ª economias mundiais. Em 1998 era a 8ª, mas sofreu uma queda significativa com a maxidesvalorização do Real em 1999 e, em 2003, chegava à 15ª posição - o fundo do poço, nunca antes atingido<sup>60</sup>.

A partir de 2004, porém, tendo feito correções na Economia, a situação começou a melhorar rapidamente. Nesse ano, experimentou um forte crescimento (5,7%)<sup>61</sup> e recuperou posições passando a apresentar o 12º PIB; em 2005, foram realizados alguns passos da estratégia acima citada: o País cumpriu com folga a meta acertada com o Fundo Monetário Internacional (FMI) de 4,25% de superávit primário, acumulando 6,3%, e liquidou o que ainda restava de dívida naquele órgão (US\$ 15,5 bilhões)<sup>62</sup>.

Assim, em 2007 as reservas monetárias atingiam a sétima colocação mundial; em 2008, o país passou a credor externo porque seus ativos no exterior ultrapassavam a dívida (pública e privada) e, mesmo vendendo dólares à vista para controlar as instabilidades causadas pela crise financeira mundial que começou nesse ano, conseguiu aumentar as reservas<sup>63</sup>. Além disso, o ano terminou com um crescimento considerável (5,2%)<sup>64</sup>.

Outro objetivo intermediário da estratégia foi conseguido em fins de abril de 2008 com a obtenção do “grau de investimento” (“Investment grade”) da agência de risco “Standard and Poor’s”, o que retirava uma barreira a várias entidades investidoras, aumentando em muito os investimentos externos diretos (IED) no País. Apesar disso, o crescimento foi levemente negativo em 2009, devido à já citada crise mundial, mas, mesmo assim, cumprindo

---

<sup>59</sup> DANTAS, 2008; RODRIGUES, 2012. Assim ficou conhecida a década de 1980 porque, em 1981, o Federal Reserve Bank (FED), banco central dos EUA, praticamente dobrou a taxa interna de juros para controlar a inflação. Ela foi controlada, mas os juros flutuantes dos contratos de empréstimos da dívida externa dos países latino-americanos sofreram forte impacto levando alguns deles, inclusive o Brasil, à moratória, com graves problemas na Economia interna.

<sup>60</sup> A ECONOMIA, 2011, “Crescimento”§1; “As Quedas do PIB Brasileiro”§2

<sup>61</sup> PRODUTO, 2012

<sup>62</sup> A ECONOMIA, 2011, “Dívida Pública”§2 e 3

<sup>63</sup> A ECONOMIA, 2011, “Reservas Monetárias Internacionais”§2 a 4

<sup>64</sup> PRODUTO, 2012

a estratégia, o Brasil emprestou US\$10 bilhões ao FMI.

A estratégia continuou dando frutos: a partir de 2009, o aporte de recursos externos foi expressivo; até março de 2011, ineditamente, o País havia recebido mais dólares que em todo o ano de 2010 como IED e, em junho, seis vezes mais que em todo o ano anterior<sup>65</sup>, cabendo ressaltar que, em 2010, o País teve o expressivo crescimento de 7,5%<sup>66</sup> e tornou-se a 7ª economia mundial.<sup>67</sup>

## CONCLUSÃO

Diante das necessidades estratégicas que deram origem às disposições da END, verifica-se que o atual Poder Naval brasileiro é flagrantemente inadequado. As medidas de fortalecimento do Poder militar ainda não produziram alterações sensíveis na situação inicial e, no que toca a submarinos, a debilidade é evidente – apenas 5 SC, e de pequeno porte. Esse número é mais baixo que o da Austrália, país de linha estratégica comparável, mas que possui seis unidades de grande porte (que planeja aumentar para doze), apesar de, opostamente ao Brasil, cujo teatro marítimo é amplo, sem obstruções, só se preparar para operar em teatros marítimos com grande número de ilhas<sup>68</sup>, o que favorece o emprego de tais meios.

Assim, ainda há muito a fazer. Os quantitativos de meios e suas alternativas de emprego deverão ser objeto de rigorosas verificações por meio de estudos e simulações, que poderão, até mesmo, mostrar novas necessidades ante os cenários detectados. O prosseguimento da obra exigirá muita perseverança dos líderes e a manutenção da vontade política inicial.

Aí está o desafio do Brasil no século XXI: construir uma defesa compatível com os ativos a proteger, aplicando seus recursos financeiros, que existem, ou deixá-la à mercê de um multilateralismo flutuante e confiar na proteção das potências, optando por permanecer na periferia e ceder seus recursos naturais quando elas entenderem que eles são necessários para o bem da humanidade.

## REFERÊNCIAS

A ECONOMIA Brasileira Hoje. *Economia BR*, 2011. Disponível em: <<http://www.>

---

<sup>65</sup> A ECONOMIA, 2011, “Câmbio”§8; “Dívida Externa e PIB Nominal/PPP”§21 e 29 a 32.

<sup>66</sup> PRODUTO, 2012

<sup>67</sup> A ECONOMIA, 2011, tabela “As Dez Maiores Economias Mundiais”

<sup>68</sup> AUSTRALIAN, 2009, p. 58 item 8.7;p.59 item 8.7; p.64 item 8.39

economiabr.com.br/economia\_hoje.htm> Acesso em: 29 nov. 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (Brasil). *Anuário Estatístico*, 2011. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=56346>>. Acesso em: 15 set. 2011.

ALSINA JUNIOR, João P. S. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

AUSTRALIAN. Government. Department of Defence. *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*. Defence White Paper 2009. Austrália. 2009. Disponível em: <[http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence\\_white\\_paper\\_2009.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, DF: Imprensa Nacional. 1996.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA 305: doutrina básica da Marinha*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Balanço de Política Externa 2003-2010: 2.2.14 África-Defesa*. Brasília, DF, [2011a]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.14-africa-defesa/view>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de julho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2010.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. *The Dynamics of Coercion American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>>. Acesso em: 06 mar. 2011.

COLE, Bernard D. China Maritime Strategy. In: ERICKSON, Andrew S. et al. *China's Future Nuclear Submarine Force*. Annapolis: Naval Institute Press, 2007. p.22-42.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. *Plano de levantamento da plataforma continental brasileira (LEPLAC)*. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/secirm/document/doc\\_psrml/leplac.pdf](http://www.mar.mil.br/secirm/document/doc_psrml/leplac.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2011.

DANTAS, Fernando. Paul Volcker é símbolo do aperto financeiro. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 nov. 2008. Seção Notícias Internacional. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paul-volcker-e-simbolo-do-aperto-financeiro,284528,0.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2012.

DIAS, Jeferson Luiz. Oil and Gás Ressources in the Brazilian Continental Margin. In: SEMINAR ON MARINE MINERAL RESSOURCES OF THE SOUTH AND EQUATORIAL ATLANTIC OCEAN, 2008. *Apresentação em Powerpoint...* Rio de Janeiro: Petrobrás, 2008. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

FLORES, Mário C. *Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002.

FREEDMAN, Lawrence. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press. 2005.

FRIEDMAN, Norman. *Sea power and Space*. Annapolis: Naval Institute Press, 2000.

HEYE, Thomas. *Os Determinantes Políticos dos Gastos Militares no Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, UCAM, Rio de Janeiro, 2005.

KREPINEVITCH, Andrew; WATTS, Barry; WORK, Robert. Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge. *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 2003. Disponível em: <[HTTP://www.csbaonline.org](http://www.csbaonline.org)>. Acesso em: 13 nov. 2012.

MONTEIRO, Álvaro A. D. O Emprego do Poder Naval na Defesa da Amazônia Azul. In: SEMINÁRIO AMAZÔNIA AZUL, 2010. *Apresentação em Powerpoint...* Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.seminarioamazoniazul.com.br/>> Acesso em: 09 jun. 2010.

MOURA NETO, Júlio S. Defendendo o pré-sal. In: ALSINA JUNIOR, João Paulo; JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W. (Org.). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 449-462.

PEREIRA, Mauro C. R. Amazônia Azul. Aspectos Políticos e Estratégicos. In: SEMINÁRIO AMAZÔNIA AZUL, 2010. *Apresentação em Powerpoint...* Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.seminarioamazoniazul.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2010.

PEREIRA, Mauro C. R. *Consulta sobre "Fronteira Leste"*. Mensagem recebida por <[jaamoura@globo.com](mailto:jaamoura@globo.com)> em 18 ago. 2011.

PRODUTO Interno Bruto e Taxas Médias de Crescimento. In: BRASIL. Banco Central. *Indicadores Econômicos Consolidados*. 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SHAH, Anup. World Military Spending. *Global Issues.Org*, 2010. Disponível em: <<http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending>>. Acesso em: 01 set. 2010.

SHARPE, Richard. *Jane's Fighting Ships 1999-2000*. London: Butler&Tanner Ltd.1999.

TRATADO Interamericano de Assistência Recíproca e Respectivo Protocolo de Reforma (Pacto do Rio). *Portal de Direito Internacional*. 1947. Disponível em <<http://www.cnen.gov.br/Doc/pdf/Tratados/TRAT0005.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2011.

Recebido em: 10/12/2012

Aceito em: 28/06/2013



# ESTUDOS ESTRATÉGICOS: UMA ABORDAGEM SOBRE O ARQUÉTIPO ORGANIZACIONAL MILITAR BRASILEIRO E A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR

Frederico Carlos de Sá Costa\*<sup>1</sup>

André Marcus Blower\*\*<sup>2</sup>

## RESUMO

---

Neste artigo, busca-se responder à seguinte pergunta: o momento constituinte (1985-1988) é central para o entendimento da transformação do arquétipo<sup>3</sup> organizacional militar brasileiro e do impacto desta transformação na relação civil-militar nacional? A temática desenvolvida por Andreski (1968), na sua obra *Military Organization and Society*; Huntington (1996), no clássico *O Soldado e o Estado*; e, analisando o caso brasileiro, Stepan (1986), no seu trabalho *Os Militares: da Abertura à Nova República*, constitui interesse de estudo para os autores deste artigo, haja vista conduzirem os debates sobre a relação civil-militar nacional, permitindo-se a inserção de outras realidades num quadro analítico maior. Discutir-se-á a hipótese de que o arquétipo organizacional militar brasileiro, após 1988, é classificado, segundo a nomenclatura utilizada por Andreski, como Mortazic, diferente daquele classificado como Ritterian, atinente ao período histórico anterior (1964 a 1985).

**Palavras-chave:** Arquétipo Organizacional Militar Brasileiro; Relação Civil-Militar no Brasil; Momento Constituinte (1985-1988).

---

\* Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil. E-mail: fcarlos@id.uff.br, endereço: Instituto de Estudos Estratégicos - INEST- Campus do Valonguinho - Alameda Prof. Barros Terra, s/n - 2º Andar, Centro - Niterói CEP. 24020 - 150 - RJ - Brasil

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense.

\*\* UFF, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: andreblower@hotmail.com, endereço: Instituto de Estudos Estratégicos - INEST- Campus do Valonguinho - Alameda Prof. Barros Terra, s/n - 2º Andar, Centro - Niterói CEP. 24020 - 150 - RJ - Brasil

<sup>2</sup> Capitão-de-Fragata. Mestre em Ciências Navais (2011) e Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>3</sup> Entende-se aqui a expressão “arquétipo organizacional militar” como sendo uma construção racional, teórica, concernente a uma realidade específica, utilizável como ferramenta e memória fundacional de organizações militares.

# STRATEGIC STUDIES: AN APPROACH ON THE BRAZILIAN MILITARY ORGANIZATION ARCHETYPE AND ON THE CIVIL-MILITARY RELATIONS

## ABSTRACT

This article seeks to respond the following question: does the founding constitutional moment (1985-1988) embody the central point to the understanding of the Brazilian military organization archetype transformation and its impact into the national civil-military relations? The issues developed by Andreski (1968), in his book *Military Organization and Society*; Huntington (1996), in the classic *The Soldier and the State*; and, analysing the Brazilian perspective, Stepan (1986), in his work *Os Militares: da Abertura à Nova República*, constitute the research key-point to the authors of the article, due to conduct the discussions about the national civil-military relations, allowing the insertion of other realities in a larger analytic picture. The goal is to conduct the debate upon the hypothesis: the Brazilian military organization archetype, after 1988, is classified according to Andreski, as Mortazic, different from the Ritterian classification, belonging to the earlier historic time (1964 a 1985).

**Keywords:** Brazilian Military Organization Archetype; Civil-Military Relations in Brazil; Founding Constitutional Moment (1985-1988).

## INTRODUÇÃO

As relações entre civis e militares importam na condução política de um Estado. Desprezar as Forças Armadas como agente político é um erro. Ambas as afirmações podem ser verificadas com facilidade na História do Estado Moderno. Sendo assim, não constitui novidade o fato de os Estados vencedores da Segunda Guerra Mundial debruçarem-se sobre a área que estuda “o papel do poder militar na política internacional, em face dos meios econômicos, políticos e militares (mas não apenas desses), tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado” (FIGUEIREDO, 2010, p. 272).

Tal área, os Estudos Estratégicos, por sua interdisciplinaridade, abrange temas variados. O entendimento aqui proposto, entretanto, é o de que a relação civil-militar ocupa posição pivotal nos estudos relativos à inserção dos Estados no contexto internacional de poder. Nesse viés, o papel da força militar no Sistema Internacional, como campo epistêmico consolidado para diversos Estados do centro do poder mundial, não deve prescindir

de amplo e refinado debate da expertise civil e de especialistas militares (Idem, *ibidem*).

A importância dada aos Estudos Estratégicos pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial não implica no direito dos outros Estados descuidarem da temática. Estados são, antes de tudo, provedores de segurança. A literatura produzida nos “Estados centrais” serve, assim, como agenda de pesquisa, jamais como modelo do que seguir ou fazer. Considerada dessa forma, a temática desenvolvida por Andreski<sup>4</sup> (1968), na sua obra *Military Organization and Society*; Huntington (1996), no clássico *O Soldado e o Estado*; e a análise do caso brasileiro por Stepan (1986), no seu trabalho *Os Militares: da Abertura à Nova República*, constitui interesse de estudo para os autores deste artigo, na medida em que conduzem os debates sobre a relação civil-militar nacional, permitindo-se a inserção de outras realidades num quadro analítico maior.

No que importa a este artigo, busca-se responder à seguinte pergunta: o momento constituinte (1985-1988) é central para o entendimento da transformação do arquétipo organizacional militar brasileiro e do impacto desta transformação na relação civil-militar nacional?

Para responder a tal questão, inicialmente, utiliza-se o desenvolvimento teórico de Andreski, localizando, pela abordagem da estratificação social, o estrato militar. Ainda de sua obra, são comentadas as três variáveis que informam os arquétipos organizacionais militares – *Military Participation Ratio (MPR)*, *Subordinação e Coesão* – e as suas respectivas classificações, observando-se os valores limites dessas variáveis e o modelo geométrico concebido para representá-las.

Em seguida, verifica-se, à luz da teoria huntingtoniana e do trabalho de Stepan, o impacto da classificação do arquétipo organizacional militar brasileiro na relação civil-militar nacional, após a refundação constitucional de 1988, sob o enfoque de que tal relação “forma o principal componente institucional da política de segurança militar<sup>5</sup>” (HUNTINGTON, 1996, p.19).

Admite-se a hipótese de que o arquétipo organizacional militar brasileiro, após 1988, é classificado, segundo a nomenclatura utilizada por Andreski, como *Mortazic*, diferente daquele classificado como *Ritterian*, atinente ao período histórico anterior (1964 a 1985).

---

<sup>4</sup> Todas as citações da obra de Andreski receberão tradução própria dos autores.

<sup>5</sup> A definição huntingtoniana de Política de Segurança Militar, observada por este trabalho, é: “o programa de atividades destinado a minimizar ou neutralizar esforços tendentes a enfraquecer ou destruir um país através das forças armadas que operam de fora de suas fronteiras institucionais e territoriais” (HUNTINGTON, 1996, p.19).

## APRESENTAÇÃO DAS VARIÁVEIS

O cerne do trabalho de Andreski (1968) está na identificação de uma relação push-pull entre o estrato social e o estrato militar, ou seja, em que medida a organização social influencia a organização militar e vice-versa.

O autor conceitua estrato social como “um agregado de indivíduos possuindo, para mais ou para menos, o mesmo status, numa determinada sociedade” (ANDRESKI, 1968, p. 20). Além-se, nesse conceito, ao aspecto da organização social relativo ao poder político e aos direitos moderadores desse poder, isto é, aos direitos políticos. Desses conceitos, define-se a estratificação social como “o resultado da conjugação do status, da distribuição de riqueza e dos direitos políticos” – a qual produz, em síntese, “desigualdades sociais” (ANDRESKI, 1968, p.22).

O processo de estratificação leva-o a dividir o estrato militar como detentor de uma “desigualdade” perante os demais, a qual, de fato, é uma habilidade delegada pelo poder político. Assim diz Andreski: “a habilidade em compelir alguém por meio do uso ou da ameaça do uso da violência é uma forma irredutível de poder, a qual pode existir per se” (ANDRESKI, 1968, p.25). Esse poder, denominado militar, tem como mandatários os integrantes de um locus identificável no processo de estratificação, o estrato militar, possuidor de características próprias a cada sociedade.

Dessa forma, um conjunto de variáveis é exposto e analisado de forma a oferecer sustentação a generalizações referentes ao poder militar e aos seus arquétipos organizacionais. A primeira variável, denominada Military Participation Ratio (MPR), é definida como sendo a razão entre o número de indivíduos utilizados para os fins militares e o total da população. Isso não significa simplesmente um percentual de soldados versus a população masculina ativa. Muito mais do que isso, a MPR identifica um quantum de adesão social às demandas próprias à atividade militar: recrutamento, tecnologia aplicada ao desenvolvimento de armamento (mas não só), segurança externa, entre tantas outras. Pode ser dividida na MPR Atual e na MPR Ótima. A Atual é a que se observa numa dada sociedade, influenciando diretamente no equilíbrio de poder entre os estratos sociais. A razão Ótima, em contrapartida, é definida como aquela que, tendo em vista as condições de desenvolvimento tecnológico e tático, propiciaria ao Estado a obtenção do máximo poder militar, sendo constantes o moral da sociedade, a liderança dos governantes, etc. (ANDRESKI, 1968, p. 33).

A influência da MPR na estratificação também é destacada no tocante ao equipamento e à remuneração do estrato militar (ANDRESKI, 1968, p. 34), e à Facilidade de Supressão (ANDRESKI, 1968, p. 35). Em relação à primeira capacidade de influir no processo de estratificação, quanto mais o

estrato militar cuida da sua logística, em sentido lato, mais independência ele adquire para fazer valer seus pleitos. Se o governo tutela o estrato, remunerando-o e adjudicando-lhe o aparato logístico necessário para o seu desempenho profissional, considera-se que é obtido um maior controle disciplinar da parcela castrense da sociedade; e diminui-se a dispersão territorial do poder militar. Esse duplo resultado ocorre por meio da nomeação de oficiais, mandatários do governo, para a sua administração.

Em segundo ponto, tem-se a Facilidade de Supressão, conceito que está intrinsecamente ligado ao poder de fogo do armamento na posse do estrato militar e à capacidade organizacional desse mesmo estrato. Tanto mais a população for mantida subordinável, maior será a Facilidade de Supressão e maiores serão as desigualdades sociais verificadas – característica de um processo de estratificação com perfil íngreme. Por extensão, Andreski (1968, p. 139) considera que a MPR influencia na extensão do controle governamental sobre a população, ou seja, na dimensão do poder político do governo.

Dessa forma, visando à classificação dos arquétipos organizacionais militares, a MPR é determinada pelos seguintes fatores:

- 1) A MPR Ótima, a qual depende de várias circunstâncias afetando a técnica da guerra [tecnologia empregada no combate], sendo a mais importante a relação entre o custo do armamento mais eficiente e a capacidade para produzi-lo;
- 2) A tendência à utilização total do potencial humano [do inglês, manpower], cujo patamar depende da necessidade premente do esforço militar, o que, em retorno, refere-se ao grau das ameaças externas e da belicosidade das ameaças internas;
- 3) A inclinação da parte do estrato governante de possuir o monopólio das armas, na intenção de fortificar sua posição [de poder]. Se a MPR Ótima é alta, essa inclinação contrapõe-se à tendência enunciada no fator 2, acima. Sua interrelação é conectada com as oscilações intra-hierárquicas, ou seja, com o governante incrementando a competência funcional do estrato militar, como forma de aumentar o poder das Forças Armadas e de diminuir os privilégios de uma nobreza militar. Onde não há estratificação, existe a inclinação a conquistas internas [de poder]; e
- 4) A tendência à expansão territorial [pela via da guerra de conquista], a qual, se exitosa, deve diminuir a MPR, haja vista significar a subjugação de populações hostis – não obstante existirem exceções, nas quais os conquistados são incorporados às fileiras nacionais e

utilizados militarmente. Atenta-se para o fato de que sucesso na guerra de conquista pode requerer uma aproximação à MPR Ótima, que pode ser maior, em relação à unidade política original [antes de incorporar o território conquistado] (ANDRESKI, 1968, p.148).

No padrão proposto de se compreender a influência mútua entre estratificação social e organização militar, Andreski apresenta uma segunda variável, a subordinação, entendida sob o binômio “hierarquia e disciplina”. Sem resvalar em simplismos, o autor encara a subordinação como forma de estratificação vertical que pode alimentar um fluxo no sentido sociedade-Forças Armadas, ou, no sentido oposto, Forças Armadas-sociedade. Em contrapartida, ela promove certo nivelamento, já que, estabelecidas as regras à ascensão hierárquica, propicia a mobilidade entre os estratos.

Segundo Andreski, (1968) o grau de subordinação, verificável no arquétipo organizacional militar, é determinado pelos seguintes fatores:

- 1) A intensidade do combate, que a retroalimenta;
- 2) O tamanho das Forças Armadas: quão maiores, mais indispensável é um alto grau de subordinação;
- 3) A disponibilidade de métodos de controle, como a formação de uma polícia própria e a utilização de técnicas de gestão;
- 4) A rigidez do grau de controle do governante sobre o equipamento e a remuneração do estrato militar;
- 5) A Facilidade de Supressão que, no seu aspecto territorial, depende da relação de ataque-versus-defesa [ou seja, do trabalho das forças centrípetas e centrífugas do poder político, promovendo concentração ou dispersão territorial, respectivamente (p.75); e
- 6) A constelação de centros de poder, que pode ter uma influência positiva ou negativa no grau de subordinação. [...].

Como terceira variável, a coesão das Forças Armadas tende a produzir, em seu aspecto cívico, a coesão dos três poderes estatais. O grau de coesão, na dimensão do arquétipo organizacional militar, é determinado, principalmente, pelos fatores abaixo citados – sem que com isso se descuide do sustentáculo da coesão, a saber, a capacidade de se congregarem sistematicamente um dado estrato social em função de um objetivo comum e exterior aos elementos singulares:

- 1) A pressão proveniente do Sistema Internacional, a qual tende a aumentá-la (conforme a Lei de Seeley<sup>3</sup>);

- 2) A imperatividade da cooperação, que depende de circunstâncias tecnológicas e táticas [administradas no combate], as quais podem torná-la uma condição, preponderantemente absoluta, do conquistar da vitória;
- 3) O tamanho feérico<sup>4</sup> da unidade [de combate]. Constantes os demais fatores, quanto menor ele o for, mais coesa ela tende a ser;
- 4) O grau de subordinação, o qual implica em coesão (porém, não vice-versa) [...];
- 5) A interdependência econômica, a homogeneidade cultural e outras circunstâncias não-militares atinentes ao estrato social; e
- 6) A pressão dos estratos mais inferiores no bookay (o estrato de guerreiros, à frente do governo), o que pode confirmar sua solidariedade interna. Este fator aplica-se somente a sociedades com essa característica (ANDRESKI, 1968, p.148-149).

## CLASSIFICAÇÕES DOS ARQUÉTIPOS ORGANIZACIONAIS MILITARES

Buscando-se a classificação por tipos ideais –, ou seja, através de um exercício racional que retira da empiria seus aspectos irracionais e imprevisíveis, de modo a construir uma ferramenta de aferição teórica – é possível combinar MPR, Subordinação e Coesão em extremos (0 ou 1), numa variação contínua, visando a uma amostragem pura numa modelagem teórica. Todavia, há que se ressaltar que, empiricamente, tais arquétipos organizacionais militares não encontram representação estatal estabelecida, senão admitindo as características de outras classificações referenciadas.

Objetivando a conjugação das variáveis, para a MPR, utiliza-se a letra maiúscula M, designando uma razão alta (valor extremo um); e a letra minúscula m, designando uma razão baixa (valor extremo zero). No tocante à utilização do parâmetro Subordinação, por analogia à MPR, são estipuladas a maiúscula S e a minúscula s. Para a Coesão, dá-se o mesmo: C e c. Da Matemática, com a ferramenta da análise combinatória, obtêm-se oito conjunções, representadas pelos vértices de um cubo.

Segundo Andreski (1968), à luz do método comparativo, e tendo como base diferentes sociedades, com distintos processos de estratificação no

---

<sup>6</sup> Sir John Robert Seeley, historiador inglês do Séc. XIX, propôs uma “lei” que considerava a quantidade de liberdade num Estado inversamente proporcional à pressão que por ele era recebida do ambiente externo (Idem, p. 130).

<sup>7</sup> Cf. Glossário de Neologismos, distância feérica é aquela medida pela unidade de tempo necessária a percorrê-la (Idem, p. 232).

processo histórico, as conjugações podem ser classificadas em:

1) Ritterian (msc): será apresentado na próxima seção;

2) Masaic (MsC): encontrado em sociedades não estratificadas e pouco populosas, todavia possuidoras de uma organização política definida, mesmo que extremamente democratizada. Sua coesão resulta principalmente da coesão do estrato militar, advinda da constância do fenômeno guerra. Certamente, esse arquétipo organizacional inexistente em sociedades populosas, visto que a forte coesão de forças armadas mais numerosas só pode ser alcançada pela via da subordinação. Como dado geográfico, esse arquétipo é observado em sociedades cujos povoamentos ocorrem em relevos planos e acessíveis, ou na faixa litorânea. Seus possíveis líderes possuem uma liderança carismática, com autoridade muito circunscrita, dada a pequena representatividade em face da pequena população. São exemplos: as tribos Massai; os cossacos, antes de incorporados ao exército russo; e os piratas cretenses da antiguidade. Ademais, havendo tais líderes, adviriam provavelmente do estrato religioso, desconexos com o estrato militar, muito embora, por imperfeição, possa existir a coalescência entre o sacerdote e o líder militar em determinadas sociedades, ocorrendo dificuldades em classificar o arquétipo. Os Bantos, da África austral, também possuem este arquétipo.

3) Tipo Impossível (MSc): não há arquétipos organizacionais militares com tal conjugação de parâmetros, já que subordinação implica em coesão, sendo certa a impossibilidade de se ter S e c combinados.

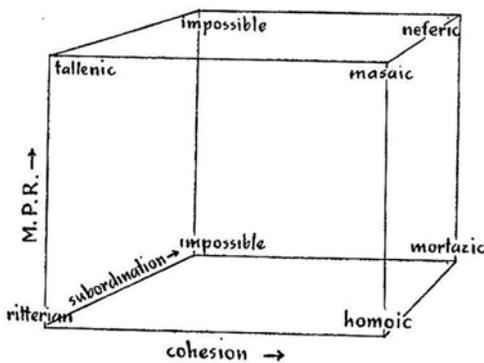


Figura 1 – Cubo. Eixos: MPR, Subordinação e Coesão (p.123).

4) Tallenic (Msc): com ocorrência em sociedades igualitárias, mais precisamente, organizações políticas desarticuladas e amorfas. A alta MPR significa que não há um estrato militar definido, possuindo o monopólio das armas e, por conseguinte, apto a adquirir privilégios. Assim como não existem, em vista da baixa subordinação, leis

determinando que aqueles que possuem tais armas estariam aptos a liderar a massa. De fato, qualquer exemplo de coesão que exista em tais sociedades provém de laços familiares distantes ou da consciência cultural comum,

ou ainda de ambos os fatores. Esse arquétipo, enfim, só pode existir onde não exista governo organizado, sendo certo que a primeira tarefa de um governo eficaz é organizar a defesa. Do contrário, pode ocorrer em pequenos agrupamentos sociais não submetidos à frequência e à intensidade da guerra, visto que, sob esse fenômeno, são indispensáveis a liderança e a disciplina. São seu exemplo os indivíduos que compunham o movimento da expansão da fronteira ocidental estadunidense.

5) Neferic (MSC): diagnosticado em sociedades com as seguintes características: a) tendência ao nivelamento das “desigualdades sociais”, em virtude da alta MPR e da alta subordinação, desequilibrada pela tendência à estratificação produzida pela alta subordinação e pela tendência ao totalitarismo conexo à alta MPR; b) governo monocrático; c) alta coesão que, todavia, pode ser meramente um reflexo da coesão da máquina político-militar (como no Império Inca), ou pode ter como nascedouro a consciência etnográfica e/ou a interdependência econômica (como na Alemanha nazista); f) alta mobilidade intraestratos, correlacionada a uma monocracia. O mais puro exemplo de sociedade em que ocorre essa classificação é a ex-URSS, além dos demais despotismos totalitários e burocráticos. Modernamente, sem ressalvas para as democracias liberais, os EUA (vindo da classificação Tallenic) e o Reino Unido adotaram-no após a Primeira Guerra Mundial. Os demais Estados europeus, participantes das duas guerras mundiais, aproximaram-se dele, malgrado suas ideologias políticas.

6) Homoic (msC): tipicamente observado em repúblicas nobiliárquicas (ou, em gênero, uma polis<sup>8</sup> nobiliárquica) pouco populosas e possuidoras de um processo de estratificação íngreme, com alta coesão e detendo igualdade entre os indivíduos do estrato governante. O processo de estratificação íngreme coaduna-se com a baixa MPR, enquanto a alta coesão e a citada igualdade correspondem às características inerentes à organização militar. Sociedades muito populosas não comportam tal classificação, principalmente sob as variáveis que impliquem na sua forma pura, porque alta coesão e hierarquização deficitária só podem ser conciliáveis quando envolvem pouca população. De fato, em sociedades com grande contingente populacional, em que os meios de comunicação não são desenvolvidos – entenda-se aqui uma cadeia de comando e controle –, qualquer achatamento do perfil da pirâmide da subordinação deve significar, no mínimo, desintegração política parcial. São exemplos Sparta e o Estado Dório em Creta;

7) Mortazic (mSC): será apresentado na próxima seção; e

---

<sup>8</sup> Segundo Stepan (1986, p.9), “termo que resgata a velha preocupação aristotélica sobre a forma como as pessoas se organizam tendo em vista a excelência coletiva”.

8) Tipo Impossível (mSc): como descrito no item 3, acima.

Em resumo, para Andreski, (1968, p. 119-123) as principais classificações são: Ritterian, Masaic, Tallenic, Neferic, Homoic e Mortazic.

### **A relação civil-militar**

O conhecimento cívico do poder militar é aspecto republicano indispensável à constituição do controle da sociedade sobre o ator estatal, responsável pelo monopólio legítimo da força.

No que importa ao controle civil sobre o estrato militar, um marco teórico importante é apresentado no clássico *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*, escrito por Samuel Huntington. A questão central desenvolvida pelo autor é verificar quais são as condições necessárias, com sua estruturação e problemática decorrente, à existência de Forças Armadas eficazes e leis simultaneamente ao Estado e à classe civil dirigente. Sua resposta, transformada em obra em 1957, continua na pauta das discussões acadêmicas, pois revela que o “controle civil se efetiva via redução ao mínimo do poder militar, sendo que o [seu] modelo [analítico] considera a subordinação como um dado estabelecido” (SOARES, 2006, p. 35) e, acrescente-se, estabelecido através do que o autor chama de militarização do militar.

Huntington justifica a necessidade do controle civil sobre o estrato militar com a teoria do prussiano Clausewitz, expressa na obra *Da Guerra*. O elemento básico dessa teoria é o conceito da dupla natureza da guerra e o papel do militar.

A guerra é uma ciência autônoma – “como uma coisa em si (do alemão, *Krieg an sich*)” – com métodos e objetivos próprios. Não sendo um ato isolado, recebe condicionamento exterior. Por isso mesmo, a natureza da guerra é instrumental e traduzida por um objetivo político, externo à mesma. Com efeito, sendo autônoma, a guerra exige que o estrato militar nela desenvolva seu mister sem interferências – as ações nos níveis estratégico-operacional e tático cabem ser avaliadas segundo critérios eminentemente militares. Não obstante, reserva-se ao estrato governante, pelo *rationale* teórico desenvolvido pelo general prussiano, a responsabilidade pela conduta da guerra – a política gera a guerra e o estadista dela se vale como instrumento. Ora, não se deve subordinar o ponto de vista político ao militar. Da mesma forma como a guerra subordina-se à política, o estrato militar, delegatário do poder militar, subordina-se ao estadista (HUNTINGTON, 1996, p. 73-76).

O controle civil pode ser subjetivo quando existe a prevalência de civis, arregimentados numa instituição governamental ou compondo um estrato social específico, impondo seus interesses sobre os demais estratos. O estrato

militar é cooptado por esses civis e, progressivamente, envolvido na política – institucional ou classista – descaracterizando a sua autonomia profissional.

Em contraposição, denomina-se controle civil objetivo a antítese da participação dos militares na política. Enquanto o poder político dos militares é reduzido ao nível mais baixo, é promovida a ascensão do profissionalismo do estrato castrense. As Forças Armadas são reconhecidas como instrumento do Estado, ficando à disposição de quem detenha a autoridade legítima para o uso do poder militar.

O controle civil objetivo corresponde ao tipo de equilíbrio da relação civil-militar que supera o mero push-pull (do inglês, as forças e as contraforças), inerente e saudável ao dinamismo dialético da relação entre o estrato militar e a parcela civil do estrato social, e proporciona a maximização da política de segurança militar. O controle civil objetivo encarna e consome a gestão do poder militar por uma intelligentsia política. Todavia, verifica-se a insistência de grupos civis em fazer prevalecer seus interesses, dificultando a concretização dessa forma de controle (HUNTINGTON, 1996, p. 99-104).

É o que ocorre, no processo histórico brasileiro, a partir de 1964, em virtude de uma série de transformações sociais e políticas, observando-se um momento crítico de paralisia política, que atinge seu clímax em 31 de março. A paralisia só se resolve, dadas a insuficiência e a ineficiência dos canais institucionais vigentes, num ato de força capitaneado pelos militares, se bem que contando com o vivo apoio dos estratos privilegiados, isto é, das elites econômicas e políticas do estrato social. Esse ato inicia um período da história do Brasil em que as Forças Armadas ocupam o papel do executor protagonista, detentor de fato e de direito do poder político. Nesse momento, emerge um arquétipo organizacional militar que impacta na forma de ação político-militar, a saber, aquele classificado por Andreski como Ritterian. Surge, da parte do estrato militar, a intervenção direta e a ação governativa.

De fato, do método comparativo, aliado ao processo histórico, Andreski conceitua o arquétipo Ritterian (msc) como aquele que possui características oriundas de um sistema político senhorial. Na sua vigência, o processo de estratificação social é íngreme, conexo à baixa MPR, à baixa coesão e à igualdade entre os que pertencem ao estrato governante.

Nesse arquétipo, o estrato governante é identificado ao estrato militar, o qual, possuindo o monopólio das armas, governa as massas desarmadas – verificando-se, assim, alta Facilidade de Supressão. O autor denomina tais sociedades de bookayan e o estrato militar governante de bookay, termos derivados do substantivo buke (da língua japonesa, nobreza militar). Portanto, historicamente, uma sociedade bookayan pode ser considerada uma polis nobiliárquica, ou uma república senhorial (ANDRESKI, 1968, p.143-145).

O incremento do número de governos militares na América do Sul, a partir da década de 1960, e a democratização desses Estados, a partir dos anos 1970 e 1980, revelaram o impacto dos arquétipos organizacionais militares nas respectivas relações civil-militares atuantes nesses regimes. Esse impacto, permeando a atividade política do estrato militar, representou uma readequação do paradigma huntingtoniano da relação civil-militar, ou seja, do controle civil objetivo e do profissionalismo (STEPAN, 1986).

Stepan (1986, p.21) identifica um novo profissionalismo militar que se confronta com o huntingtoniano. Mudanças no conteúdo do profissionalismo, contribuindo para a expansão autoritária, ratificam o arquétipo organizacional militar Ritterian no Estado brasileiro, de 1964 a 1985. Essa expansão, exercida na polis, contraria a visão anterior de que o incremento do profissionalismo levaria à consumação de um estrato “apolítico”, ou melhor, infenso à política. Com o novo profissionalismo, a “função dos militares” – paradigma de confronto utilizado pelo autor – passa da segurança externa para a interna, requerendo dos mesmos uma capacitação política interrelacionada à militar (STEPAN, 1986, p.22).

Em que pese o propósito do novo profissionalismo de atuar contra as ameaças ao Estado e à sociedade, sejam elas genuínas ou construídas, suas condicionantes remetem a polis aos mesmos aspectos negativos do conceito huntingtoniano de controle civil subjetivo. Tais aspectos, adicionados ao arquétipo organizacional Ritterian, desequilibraram a relação civil-militar nacional do período de 1964 a 1985, influenciando negativamente tanto no exercício dialético e saudável do push-pull entre civis e militares, quanto na manutenção de uma política de segurança militar.

Em 1985, findo o regime militar, passa-se ao esgotamento do arquétipo organizacional militar Ritterian. Tal esgotamento ocorre, ressalva-se, porque, sob o regime democrático, há maior visibilidade daquilo que Andreski (1968, p. 139) reiterou em seu trabalho: “a subordinação e a coesão das Forças Armadas tendem a produzir a subordinação e a coesão do corpo político”.

Este artigo considera que existe, em especial após 1988, um processo de transformação do arquétipo Ritterian para o Mortazic, ou seja, verifica-se o incremento da subordinação e da coesão do estrato militar, diante dos seguintes fatores históricos apontados pelo modelo teórico de Andreski (1968, p. 154): surgimento de tropas profissionais e obedientes a um governo central; e incremento da centralização governamental.

Pela metodologia empregada, Andreski faz a diagnose das características do arquétipo organizacional militar Mortazic (mSC) em sociedades monocráticas e possuidoras de um processo íngreme e segmentado de

estratificação – todavia, com tendência a alta mobilidade entre os estratos. A coesão dessas sociedades, comumente populosas, pode ou não ser grande. Ela pode restringir-se ao estrato governante, enquanto o restante da população pode viver, em regime de subsistência, em comunidades isoladas.

As sociedades que possuem tais arquétipos organizacionais militares podem ser divididas, inicialmente, em dois importantes segmentos:

a) aquelas em que a coesão provém de raízes outras – que não as de origem militar –, como a interdependência econômica ou a consciência de uma nacionalidade; e

b) aquelas em que a coesão reside quase que exclusivamente, ou ao menos primariamente, no estrato militar.

Em segundo lugar, podem ser divididas naquelas sociedades em que:

a) os estratos militar e governante coincidem; e

b) não há tal coincidência. Nesse caso, podendo o estrato militar pertencer, na sua totalidade, ao estrato social mais privilegiado ou, em nova subdivisão, somente os oficiais pertencerem a tal estrato (ANDRESKI, 1968, p. 141-142).

Sobre o processo de transformação do arquétipo organizacional militar brasileiro em Mortazic, há dois períodos a se destacar. O primeiro, de 1985 a 1988, portanto, momentos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, em que se aponta o trabalho de Cavagnari Filho (1987), em ensaio pertencente à obra *As Forças Armadas no Brasil* (organizada pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP), o qual alerta para a necessidade de se construir a hegemonia civil – hegemonia essa constitucional.

Essa resulta, na história contemporânea brasileira, de “todo um processo de fortalecimento da sociedade civil e das instituições políticas democráticas”, ou seja, da característica da coesão e da necessidade de seu incremento no corpo político (CAVAGNARI FILHO, 1987, p.75). E, para não haver coincidência entre os estratos governante e militar – outra característica do arquétipo Mortazic – Cavagnari afirma que tal fortalecimento deve permitir:

*A alternância no poder, sem traumas nem turbulências; o direito da sociedade de exigir e de reivindicar, sem ser considerado problema de defesa interna; a regulação institucional dos conflitos, sem recorrer invariavelmente aos militares; a transformação das demandas sociais em objeto de decisão política fora dos padrões históricos do “clientelismo” (CAVAGNARI FILHO, 1987, p. 75-76).*

O segundo período a se destacar no citado processo de transformação,

após 1988, alcança a perenidade do que é contemporâneo e possui dupla dimensão. Internamente, refunda-se o Estado pela promulgação de uma nova constituição. Externamente, findam-se a Guerra Fria (1989) e os regimes burocrático-autoritários na América do Sul, os quais têm seus matizes internalizados no Brasil.

Nesse contexto é possível desenvolver uma “análise da dimensão das ações especificamente militares que podem sustentar – ou prejudicar – a consolidação de uma polis democrática” (STEPAN, 1986, p. 82). Sob o conceito aristotélico da “cidade”, o autor distingue três arenas na polis moderna e democrática: a sociedade civil, a sociedade política e o Estado.

A sociedade civil é representada pelos “movimentos sociais” – como associações de bairro, grupos religiosos e correntes de intelectualidade – e “organizações cívicas” classistas – como as de advogados, jornalistas e os sindicatos – que se voltam à expressão e à promoção de seus interesses.

A sociedade política é representada pelos partidos políticos, pelas lideranças políticas, pelas alianças interpartidárias e pelas casas legislativas, sendo a arena por meio da qual a sociedade civil organiza-se politicamente, buscando estabelecer o controle sobre o poder público e o aparelho estatal.

Por arena estatal, entende-se o sistema administrativo, legal, burocrático e coercitivo que visa parametrizar as relações entre a sociedade civil e o poder público, inclusive no que tange aos relacionamentos no interior da sociedade civil e política (STEPAN, 1986, p. 9-20).

Para os Estados em que vige uma democracia republicana – é o caso do Brasil, após 1988 – cada uma das três arenas da polis informa (ou deveria informar) o que ela pretende seja o arquétipo organizacional militar brasileiro, impactando na gestão cívica do poder militar, ou seja, na relação civil-militar nacional e, por conseguinte, na política de segurança militar.

Assim, na sociedade civil, deve-se atentar para a importância dos Estudos Estratégicos, pela visão epistêmica do produto da relação civil-militar, ou seja, daquilo que Huntington conceituou como política de segurança militar, retirando o atraso de quase setenta anos em relação às democracias centrais do Ocidente. Entre muitos aspectos práticos, considera-se, no mínimo, de que é preciso:

a) Na academia, aumentar a produção nas linhas de pesquisa desse campo multidisciplinar do conhecimento; e possuir seus pesquisadores mobiliando a mídia impressa e televisiva – a sociedade civil já não pode ignorar os aspectos que dizem respeito à sobrevivência do Estado, criando demanda dessas informações; e

b) Na burocracia estatal, que se criem carreiras de Estado (mobiadas por civis) afetas à segurança e à defesa; e que se continue a criar e a aprimorar

normas que sejam sustentáculo de um arcabouço jurídico da política de segurança militar.

O conhecimento que advém do que tarda em ser implementado, diz Stepan (1986, p.104), é “indispensável à criação da função supervisora da sociedade política, em especial do Poder Legislativo, sobre os militares”.

É nesse sentido que Rocha (2011, p. 29-30), em seu artigo *Militares e Política no Brasil*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), verifica que:

A evolução das normas e instituições no campo da segurança e defesa no Brasil obedece a padrão reativo, marcada por conflitos diversos e produzindo muita desconfiança entre civis e militares. O assunto ainda ocupa pouco espaço na agenda política brasileira, na qual é tratado com base em muita ignorância e preconceito. Faltam documentos norteadores das corporações, civis experientes no assunto e convicção da sociedade sobre o que quer de suas Forças Armadas.

Na sociedade política, comissões permanentes no Legislativo ou nos órgãos do Executivo devem prover a supervisão política do estrato militar, as quais deverão possuir quadros de especialistas aptos a dialogar com as Forças Armadas. Essa interação entre o estrato militar e os Poderes, principalmente o Legislativo, por meio das comissões e órgãos, ajuda a reduzir o desconhecimento que autoridades militares e políticos ainda têm uns dos outros no que se refere aos seus papéis na aplicação do Poder Militar. “O autofortalecimento do Poder Legislativo em assuntos de segurança nacional é imperativo, assim como um objetivo possível” (STEPAN, 1986, p.105).

Nesse aspecto, acrescenta Rocha (2011, p. 34-35) que:

Uma das consequências de se conferir ênfase ao “inimigo interno” foi, de fato, reduzir a importância, perante a sociedade, das ameaças externas, tipicamente enfrentadas pelas Forças Armadas, reduzindo-se a visibilidade dos militares e sua relevância em uma sociedade contemporânea. Para um país com as características do Brasil, isto significou confundir ainda mais a população acerca da necessidade e do papel desejável para os militares, que, no discurso oficial, permanece sendo a preparação para enfrentar ameaças externas, em especial as Forças Armadas de outros países.

Na arena estatal, sob uma agenda conjunta, a sociedade política (no Legislativo) e as lideranças do governo devem manter a tarefa permanente de reestruturar as Forças Armadas, segundo as demandas geopolíticas e os

objetivos estratégicos nacionais. Já não tendo representantes do estrato em cargos políticos dessa arena, os militares devem sentir-se possuidores de representação democrática nessa reestruturação. É ainda nessa arena que se faz necessário um fluxo contínuo de informações alimentando o push-pull entre civis e militares, a fim de que seu equilíbrio dialético contribua para “diminuir a tendência do pêndulo alternar, violentamente, das aspirações militares radicais, por um controle total do aparelho do Estado, para as fantasias civis liberais de total isolamento dos militares” (STEPAN,1986, p. 108).

E, na análise dessa arena, por mais uma vez, Rocha (2011, p. 37) observa que:

Desde a redemocratização, sucessivos governos tentaram reordenar o setor de Defesa no Brasil, obtendo êxitos parciais. Decorreu mais de uma década entre a promulgação da Constituição de 1988 e a criação do Ministério da Defesa [em 1999]. O esboço de política de Defesa escrito em 1996 somente foi atualizado em 2005, pela primeira vez mediante o envolvimento de acadêmicos, jornalistas, empresários e representantes da sociedade civil nos debates sobre objetivos e estratégias para a Defesa nacional. Ainda que não esclareça, por exemplo, o projeto de força ou os critérios de alocação de recursos, esta política, ainda vigente, avançou ao reafirmar tradições de inserção internacional do Brasil e estabelecer limites importantes para a atuação militar: no plano físico, o entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul); e, na esfera institucional, a articulação sob o controle do Ministério da Defesa.

Este artigo considera ainda que a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em dezembro de 2008, foi um passo significativo no processo de transformação do arquétipo organizacional militar brasileiro e na relação civil-militar nacional, de raízes constituintes, fundacionais. Da redação da END, observa-se a necessária antítese de a política dever promover a paz (o bem comum) e, ao mesmo tempo, conduzir à guerra, dando relevância ao aspecto profissional do militar, fruto do seu conhecimento técnico. Não se questiona se existiria um conflito entre a política e a guerra; e afirma-se a necessidade da interação sociedade, governo e Forças Armadas, revelando a “trindade” clausewitziana (CLASEWITZ, 2003). De fato, é possível verificar, no Decreto de 2008: a formulação da guerra como a continuação da política utilizando outros meios, validando a fórmula e a teoria do general prussiano e o paradigma huntingtoniano; e a conformação de uma nova perspectiva à relação civil-militar no Brasil com o incremento do seu produto empírico – a sua política de segurança militar (BRASIL, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dois aspectos, discutidos tanto por Huntington, quanto por Stepan, são essenciais na relação civil-militar: o controle civil objetivo e o papel do militar (politicamente estéril e infenso à mesma). Deles decorrem duas premissas baseadas na visão realista dos Estudos Estratégicos e no seu correspondente conceito de segurança internacional. A primeira premissa é a de que os Estados, por meio da gestão da força, devem poder usar da violência, instrumentalizada pelo seu poder militar, estabelecido segundo um arquétipo organizacional, o que eventualmente desencadeia o fenômeno bélico, como continuação da política. A segunda premissa é a de que o dito fenômeno alcança tal complexidade, a partir do século XIX, que deve ser travada por profissionais imbuídos de um tipo específico de politização: leal ao Estado e aos seus constructos, como a nação e a pátria.

No que se refere ao Estado brasileiro, conclui-se que, após 1988, vive-se um processo em aberto na relação civil-militar, que decorre do próprio processo de transformação do arquétipo organizacional militar de Ritterian para Mortazic – como apresentado no modelo teórico de Andreski. Malgrado o grau de subordinação e de coesão do estrato militar tenha crescido, implicando reflexamente no incremento da subordinação e da coesão do corpo político, por meio de mecanismos institucionais, a transição democrática, contextualizada no momento constituinte, ainda não reduziu a distância entre civis e militares no Brasil. Não obstante as Forças Armadas figurem, desde 1985, em pesquisas de opinião pública, num gradiente positivo e, sistematicamente, entre as instituições mais respeitadas da sociedade, a parcela civil ainda carece de aproximar-se delas sem preconceitos ou receio de ter sua imagem associada a um passado que a sociedade precisa conhecer e teima em superar.

Dessa forma, civis e militares devem estar mais atentos ao produto da relação dialética de forças que os deve equilibrar e guiar: a segurança da polis. É dizer, os estratos sociais devem atentar para a sobrevivência da “cidade”, por meio do incremento da sua política de segurança militar – entendida, no viés huntingtoniano, como o conjunto de normas, políticas e procedimentos direcionados à consecução de um ambiente em que inexista a sensação de ameaça externa iminente.

## REFERÊNCIAS

ANDRESKI, Stanislav. *Military Organization and Society*. Califórnia: University of California Press, 1968.

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*, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 10 mai. 2013.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Autonomia Militar e Construção da Potência. In: RIZZO, Eliézer et al. *As Forças Armadas no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço Tempo, 1987.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FIGUEIREDO, Eurico de L. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. In: LESSA, Renato (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política*. Petrópolis: Vozes, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

ROCHA, Antônio Jorge R. da. *Militares e Política no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), out. 2011. (1670, Texto para Discussão). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15230](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15230)>. Acesso em: 11 maio 2013.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

Recebido em: 11/01/2013

Aceito em: 29/07/2013

# REGIME JURÍDICO DO MAR: A REGULAÇÃO DAS ÁGUAS E PLATAFORMA CONTINENTAL NO BRASIL.

Rodrigo Fernandes More\*<sup>1</sup>

## RESUMO

A importância do mar aumenta na medida que a ciência, a tecnologia e a inovação permitem desvendar novas perspectivas sobre seu uso e riquezas. Além das ciências do mar, o direito também exerce um papel importante na construção de políticas e estratégias dos Estados para o mar, em especial sob o prisma do exercício da soberania sobre recursos naturais, segurança e defesa. O Brasil é signatário ratificado da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM, 1982), em vigor desde 1994, e historicamente um importante ator nas Conferências que deram forma final ao direito do mar. Consequentemente, a CNUDM é parte do direito interno brasileiro e também fundamento que legitima a submissão brasileira de pedido junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) sobre a extensão da plataforma continental brasileira além do limites de 200 milhas marítimas. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é avaliar alguns aspectos jurídicos e interdisciplinares do regime jurídico do mar, em especial do regime jurídico das águas (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva) e regime jurídico de solo e subsolo (plataforma continental e Área) em relação ao sistema jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Direito do Mar; Plataforma Continental; Mar Territorial

## THE LAW OF THE SEA: REGULATION OF JURISDICTIONAL WATERS, BED AND SUBSOIL IN BRAZIL.

---

\* Universidade Católica de Santos, Santos, SP, Brasil. E-mail: rodrigo.more@unisantos.br, endereço: Avenida Conselheiro Nébias, 589/595, Boqueirão, Santos, SP, Brasil. CEP: 11.045-900.

<sup>1</sup> Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutorando em Engenharia Naval e Oceânica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP). Professor doutor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos. Colaborador da Escola de Guerra Naval (EGN). Organizador e autor do livro "Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o oceano do Brasil" (2012).

## ABSTRACT

---

The importance of the sea increases as science, technology and innovation allow to discover new perspectives about it uses and richness. Besides the Science of Sea, the law also operates an important rule in politics and strategy building to the sea, specially related to the sovereignty over natural resources, security and defense aspects. Brazil has ratified the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, 1982), on effect since 1994, and has also acted as an important actor at the Conferences that shaped the law of the sea. Consequently, the UNCLOS is a part of Brazilian legal and also the major rule that legitimates the Brazilian most important submission before the Commission on the Limits of Continental Shelf (CLCS) related to the Brazilian extended continental shelf beyond the limit of 200 maritime miles. In this context, the objective of such study is to evaluate some legal and interdisciplinary aspects of the legal regime of the sea, in special the legal regime of waters (territorial sea, contiguous zone and exclusive economic zone) and the legal regime of soil and subsoil (continental shelf) in connection to the Brazilian legal system.

**Keywords:** Law of the Sea; Continental Shelf; Territorial Sea.

## INTRODUÇÃO

Os temas do mar estão muito mais próximos que se percebe. Aliás, é exatamente a alteração de percepções sobre o mar ao longo dos séculos, na opinião de Steinberg (2002), que permitiu a ampliação do conhecimento sobre os usos e recursos do mar, do seu uso secular para navegação e pesca, passando pela exploração de energias fósseis, até a produção de energia pelo movimento das ondas e ventos e mineração dos fundos marinhos. Por todas essas razões não exaustivas o mar é cenário de choques de interesses em torno de temas de defesa e segurança, interna e internacional.

Essa ampliação de percepções permitiu, igualmente ao longo dos séculos, o desenvolvimento de áreas do saber com leituras particulares sobre temas do mar, como as ciências náuticas (i.e. Navegação), as ciências políticas (i.e. Geopolítica e Relações Internacionais), as ciências sociais aplicadas (i.e. Direito do Mar e Economia Marítima) e, mais recentemente, as Ciências do Mar, um amálgama interdisciplinar de ciências humanas, biológicas e exatas. Segundo Krug (2012, p. 3), “Ciências do Mar é a área do saber que se dedica à produção e disseminação de conhecimentos sobre os componentes, processos e recursos do ambiente marinhos e zonas de transição.”

No Brasil, a evolução da percepção sobre a importância do mar pode ser dividida em alguns momentos históricos relacionados, por exemplo, ao descobrimento, à ocupação do litoral, a defesa contra os invasores

holandeses e franceses no século XVII. Sem maiores digressões históricas, sob o ponto de vista histórico-político o último desses momentos situa-se no século XX e trata dos limites do espaço oceânico brasileiro: mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental.

Conforme relatam More e Rei (2012, p. 181-183):

Em 1949 a então recém criada Comissão de Direito Internacional, em sua primeira seção, propôs a codificação de um regime internacional de águas territoriais e alto mar, cujos trabalhos resultaram num relatório aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1957 (ESTADOS UNIDOS, c2009) e na realização da 1ª Conferência sobre Direito do Mar, em Genebra, entre fevereiro e abril de 1958, com a participação de 86 países.

[...]

Em 1958, a codificação do direito do mar ganha corpo: a 1ª Conferência sobre Direito do Mar resulta em quatro convenções e um protocolo: a Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua, a Convenção sobre o Alto Mar, a Convenção sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Biológicos do Alto Mar, a Convenção sobre a Plataforma Continental e o Protocolo Opcional de relativo à Solução de Controvérsias.

O documento final da 1ª Conferência solicitou ao Secretário-Geral a realização de uma 2ª Conferência sobre Direito do Mar, entre março e abril de 1960, cujo objetivo seria concluir as negociações e um texto para delimitação da largura do mar territorial e de limites de pesca, que não encontraram consenso na Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua de 1958. Em linhas gerais e de forma bastante resumida, a doutrina relata a 2ª Conferência como um grande fracasso representado pela divisão entre dois grupos, um em favor da delimitação do mar territorial em 6 milhas náuticas e outro em 12 milhas náuticas.”

É importante destacar que a Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua de 1958 (ESTADOS UNIDOS, 1965) definia apenas a chamada “linha de base” a partir da qual se delimita o mar territorial, sem definir uma distância em milhas náuticas. Embora o Brasil não a tenha assinado, a Convenção entrou em vigor em 22/11/1964 ratificada por países como Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética.

Foi nesse contexto que o Brasil definiu legalmente e pela primeira vez os limites do mar territorial brasileiro e criação de uma zona contígua. Mesmo não assinando a Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua de 1958, o Decreto-lei nº 44/1.966 pode ser considerado uma versão ou mesmo a

tradução do artigo 3 daquela Convenção. A extensão do mar territorial e da zona contígua foram limitados a 6 milhas marítimas:

Art. 1º O mar territorial dos Estados Unidos do Brasil compreende tôdas as águas que banham o litoral do país, desde o cabo Orange, na foz do rio Oiapoque, ao arroio Chuí, no Estado do Rio Grande do Sul, numa faixa de seis milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha da baixa-mar, adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras.

(...)

Art. 2º Uma zona contígua de seis milhas marítimas de largura, medidas a partir do limite externo das águas territoriais, está sob a jurisdição dos Estados Unidos do Brasil no que concerne à prevenção e à repressão das inflações da lei brasileira em matéria de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração.

Art. 3º Numa zona de seis milhas marítimas medidas a partir do limite externo das águas territoriais (artigo 1º), os Estados Unidos do Brasil têm os mesmos direitos exclusivos de pesca, de jurisdição em matéria de pesca, e de exploração dos recursos vivos do mar, que lhe cabem em seu mar territorial.

Em 1969, o Decreto-lei nº 553 amplia os limites do mar territorial para 12 milhas marítimas, sem alterar os limites da zona contígua:

Art. 1º O mar territorial da República Federativa do Brasil compreende tôdas as águas que banham o litoral do País, desde o Cabo Orange, na foz do Rio Oiapoque ao Arroio Chuí, no Estado do Rio Grande do Sul, numa faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar, adotada como referência nas cartas náuticas brasileira.

Parágrafo único. Nos lugares em que a costa, incluindo o litoral das ilhas, inflete formando baías, enseadas e outras reentrâncias, as doze milhas acima referidas serão contadas a partir da linha que transversalmente, una dois pontos opostos mais próximos dos de inflexão da costa e que distem, um do outro, vinte e quatro milhas marítimas ou menos.

Em 1970, o Decreto-lei nº 1.098 fixa em 200 milhas marítimas a largura do mar territorial e adota-se o método da linha de base reta para seu cálculo. Explica-se nesse Decreto-lei a “confusão” que hoje ainda se faz com o critério em vigor de 12 milhas marítimas, previsto na Lei nº 8.617/1.993 que revogou expressamente o Decreto-lei nº 1.098/1.970.

Além do mar territorial, o Decreto-lei nº 1.098/1.970 fixava limites ao

espaço aéreo sobrejacente, leito e subsolo subjacentes ao mar territorial, o direito de passagem inocente e mantinha reservas quanto ao tema da pesca. Vale recordar que o Brasil também não foi signatário da Convenção sobre Plataforma Continental de 1958, que definia plataforma continental da seguinte forma<sup>2</sup>:

Para propósito dessa convenção, o termo “plataforma continental” é usado como referindo-se a) o leito e subsolo das áreas submarinas adjacentes à costa, mas fora da área do mar territorial, até a profundidade de 200 metros ou, além desse limite, até onde a profundidade das águas sobrejacentes permitam a exploração dos recursos naturais das referidas áreas; b) o leito e subsolo de áreas submarinas similares adjacentes às costas de ilhas.

Como registro histórico e comparativo com a Lei nº 8.617/1.993 que hoje vigora sobre o tema, confira-se a redação do Decreto-lei nº 1.098/1970:

Art. 1º O mar territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 (duzentas) milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha do baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro adotada como referência nas cartas náuticas brasileiras.

Parágrafo único. Nos lugares em que a linha costeira apresenta reentrâncias profundas ou saliências, ou onde existe uma série de ilhas ao longo da costa e em sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de base retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha a partir da qual será medida a extensão do mar territorial.

Art. 2º A soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e sub-solodêste mar.

Art. 3º É reconhecido aos navios de tôdas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

§ 1º Considera-se passagem inocente o simples trânsito pelo mar territorial, sem o exercício de quaisquer atividades estranhas à navegação e sem outras paradas que não as incidentes à mesma navegação.

---

<sup>2</sup> Tradução livre do autor: “For the purpose of these articles, the term “continental shelf” is used as referring a) to the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 meters or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the said areas; (b) to the seabed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands.” Original p. 324. Disponível em: <<http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20499/v499.pdf>>. Acesso em: 03 Jul. 2013.

§ 2º No mar territorial todos os navios devem cumprir os regulamentos brasileiros destinados a garantir a paz, a boa ordem e a segurança, bem como evitar a poluição das águas e o dano aos recursos do mar.

§ 3º O Governo brasileiro estabelecerá os regulamentos que, por motivos de segurança, lhe pareça necessário fazer observar por navios de guerra e outros navios de Estado estrangeiro.

Art. 4º O Governo brasileiro regulamentará a pesca, tendo em vista o aproveitamento racional e a conservação dos recursos vivos do mar territorial, bem como as atividades de pesquisa e exploração.

§ 1º Os regulamentos poderão fixar zonas em que a pesca seja exclusivamente reservada a embarcações brasileiras.

§ 2º Nas zonas do mar territorial que ficarem abertas à pesca por embarcações estrangeiras, só poderão estas exercer suas atividades quando devidamente pelo registradas e mediante obrigação de respeitarem a regulamentação brasileira.

§ 3º Poderão ser definidos por acordos internacionais, em princípio na base da reciprocidade, regimens especiais de pesca, pesquisa e exploração no mar territorial.

§ 2º Nas zonas do mar territorial que ficarem abertas à pesca por embarcações estrangeiras, só poderão estas exercer suas atividades quando devidamente pelo registradas e mediante obrigação de respeitarem a regulamentação brasileira.

§ 3º Poderão ser definidos por acordos internacionais, em princípio na base da reciprocidade, regimens especiais de pesca, pesquisa e exploração no mar territorial.

Em 1993 advém uma nova legislação sobre os limites do espaço oceânico brasileiro - Lei nº 8.617/1.993 - desta vez de acordo com o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), ao qual o Brasil assinou (1982) e ratificou (1988), promulgando apelo Decreto nº 1.530/1.994.

À luz dos novos regimes jurídicos estabelecidos pela CNUDMo Brasil definiu os limites não apenas do mar territorial, zona contígua, mas também da zona econômica exclusiva. Resta apenas definir os limites da plataforma continental, objeto dos estudos do LEPLAC (Levantamento da Plataforma Continental) que subsidiam a proposta brasileira de extensão da

plataforma continental perante a CLPC (Comissão de Limites da Plataforma Continental). O texto da lei brasileira reproduz a versão em português da CNUDM<sup>3</sup>.

Como veremos os textos da Lei nº 8.617/1.993 e da CNUDM guardam conceitos técnicos que exigem uma leitura interdisciplinar, portanto além do direito: hidrografia, geologia e geofísica são exemplos de disciplinas que emprestam aos temas do mar conceitos materiais importantes que, só num segundo plano, o formal, ganham sentido como norma jurídica definitiva e vinculante.

Ambos os textos, a lei e a CNUDM, são parte do sistema jurídico nacional como normas de igual hierarquia legislativa de lei ordinária, portanto devem ser lidos em conjunto. Não há discrepâncias entre eles que justifique um debate sobre o monismo ou dualismo na relação do direito internacional com o direito interno, por exemplo<sup>4</sup>.

Nesse contexto, os capítulos seguintes tecerão alguns aspectos jurídicos e interdisciplinares sobre cada um dos espaços regulados sob o regime jurídico das águas (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto-mar) e regime jurídico de solo e subsolo (plataforma continental e Área), ambos em relação ao sistema jurídico brasileiro, em especial a Constituição Federal e Lei nº 8.617/1.993, de forma suficiente para que o leitor possa se orientar e buscar estudos e pesquisas mais aprofundados, inclusive interdisciplinarmente. Também trataremos de forma igualmente sucinta a proposta de submissão de extensão da plataforma continental brasileira.

Espera-se suscitar no leitor a curiosidade própria ao pesquisador para encontrar novas perspectivas sobre o mar e, assim, avançar no aprofundamento do conhecimento científico sobre o oceano do Brasil.

## REGIME JURÍDICO DO MAR

No que tange aos limites entre as águas e a plataforma continental, a CNUDM criou regimes jurídicos bem precisos e distintos para regular a soberania sobre os recursos desses espaços marinhos, permitindo que, excepcionalmente, a plataforma continental se estenda além da mera coincidência de extensão com a zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas, dando

---

<sup>3</sup> Não há uma versão oficial da CNUDM em português, de modo que a versão brasileira é aquela que consta como anexo do Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987.

<sup>4</sup> Sobre essa polêmica no Supremo Tribunal Federal confira-se o voto do Min. Gilmar Mendes no RE. 466.343-1 SP. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2013.

abrigo a um princípio de direito – de soberania ipso facto e ab initio – sobre a parte do território terrestre que se estende sobre as águas dos oceanos, objeto do caso North Sea Continental Shelf julgado pela CIJ em 1969. Em resumo, estabelece um regime jurídico para as águas distinto daquele do solo e subsolo marinhos (plataforma continental). (MORE; REI, 2012, p. 184,185).

O regime jurídico do mar pode ser subdividido em 5 grandes regimes a partir da CNUDM:

a) Regime jurídico das águas ou da massa d'água, que comporta os limites dos espaços oceânicos líquidos (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto-mar), seu uso por embarcações, inclusive a regulação de aspectos de segurança do tráfego aquaviário e a regulação do tráfego internacional por estreitos. A própria CNUDM declara um regime específico para a zona econômica exclusiva (artigo 55). Note-se desde já que as normas para limites das águas não são as mesmas para solo e subsolo: o limite de extensão do solo e subsolo, ou seja da plataforma continental, pode se estender além das 200 milhas marítimas das águas sobrejacentes (zona econômica exclusiva);

b) Regime jurídico de solo e subsolo, que inclui a plataforma continental, inclusive estendida (além do limite de 200 milhas marítimas) e a Área, bem como o Anexo II da CNUDM que regula a Comissão de Limites da Plataforma Continental, suas Guidelines e normas técnicas;

c) Regime jurídico de regulação e prevenção da poluição marinha, cuja temática perpassa diversos artigos na CNUDM além da Parte XII (artigos 192 a 237) dedicada exclusivamente à proteção do meio ambiente marinho, que faz reconhecer a CNUDM à sua Conferência de 1982 em Montego Bay, Jamaica, como parte do conjunto de convenções de proteção ao meio ambiente humano inaugurada em 1972 com a Conferência de Estocolmo, seguida da Eco-92, Joanesburgo 2002 e Rio+20 em 2012;

d) Regime jurídico de exploração dos fundos marinhos, que inclui a Área (artigo 136 a 155), as competências e atuação da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Empresa (artigo 156 a 171), o Anexo III (Condições Básicas para a Prospecção, Exploração e Aproveitamento) e o Anexo IV (Estatuto da Empresa); e,

e) Regime jurídico de investigação científica marinha, desenvolvimento e transferência de tecnologia (partes XIII e XIV- 238 a 278), que se associa ao regime de exploração dos fundos marinhos e se conecta com a temática da biodiversidade e propriedade intelectual.

A CNUDM estabelece também um sistema de solução de controvérsias (Parte XV, artigo 279/299) que conta com uma corte internacional: o Tribunal

Internacional do Direito do Mar, instalado em 1995 após a entrada em vigor internacional da CNUDM, com sede em Hamburgo, na Alemanha, cujo estatuto é parte do Anexo VI da CNUDM. Além disso, a CNUDM fomenta a conciliação (Anexo V), a arbitragem (Anexo VII) e a arbitragem especial, que distingue daquela pelo objeto: “1) pescas, 2) proteção e preservação do meio marinho, 3) investigação científica marinha ou 4) navegação, incluindo a poluição proveniente de embarcações e por alijamento.” (artigo 1 do Anexo VIII).

Como se disse ao final da Introdução, consideraremos nesse estudo alguns aspectos jurídicos e interdisciplinares sobre cada um dos espaços regulados sob os dois primeiros regimes: regime jurídico das águas e regime jurídico de solo e subsolo e sua relação com o direito brasileiro. Como a determinação desses limites depende, em alguns casos, do método de determinação da chamada “linha de base”, vejamos sucintamente sobre o que trata tal método antes de avançarmos sobre os regimes específicos.

## **OS MÉTODOS DE LINHAS DE BASE NORMAIS E RETAS**

A determinação de limites geográficos entre Estados sempre gerou controvérsias. Na história do Brasil, por exemplo, algumas dessas controvérsias foram resolvidas por arbitramento internacional, como as questões das Missões (1889), Amapá (1900) e Guiana Inglesa (1901); outras por acordo político entabulado em tratado, com a questão do Acre (1903); outras ainda pelo uso da forças, como o tratado de paz ao fim da Guerra do Paraguai (1872). Ao final desses processos, as fronteiras terrestres brasileiras ganharam contornos definitivos reconhecidos por todos Estados envolvidos. E o mar?

Alguns autores relutam em usar o termo “fronteira marítima”, na medida que o método de linhas de base tem origem nas cartas náuticas produzidas unilateralmente pelo Estado costeiro, não sendo, portanto, mandatórias (ROACH, 2013, p. 2). Por outro lado, a definição da extensão e limites territoriais de um Estado prescinde do reconhecimento de outros Estados, como consequência da soberania. Apesar dessa celeuma acadêmica, é certo que os limites do exercício da soberania dos Estados sobre o mar geraram e continuarão gerando muita controvérsia, apesar da solução técnico-jurídica proposta pelas normas da CNUDM.

Como vimos, a CNUDM conseguiu quantificar os limites dos espaços oceânicos descritos ou apenas qualificados nas Convenções de 1958: um grande avanço político-jurídico para o direito do mar.

De outro lado, apesar de não quantificar limites, a Convenção de 1958 sobre Mar Territorial e Zona Contígua definiu como métodos para medição

do mar territorial a “linha de base normal” e a “linha de base reta”, critérios mantido pela CNUDM como definidoras do limite entre águas interiores e o mar territorial. O mesmo critério foi utilizado pela Convenção de 1958 sobre Plataforma Continental (artigo 6º).

O método de linha de base normal é a regra para medição da largura do mar territorial; o método de linha de base reta, a exceção.

O artigo 5º da CNDUM assim define ao método da linha de base normal:

Salvo disposição em contrário da presente Convenção, a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro.

O artigo 7º da CNUDM contempla o método da linha de base reta como exceção para costas com recortes profundos e reentrâncias ou franjas de ilhas próximas à costa:

1. Nos locais em que a costa apresente recortes profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilha são longo da costa na sua proximidade imediata, pode ser adotado o método das linhas de base retas que unamos pontos apropriados para traçar a linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial.
2. Nos locais em que, devido à existência de um delta e de outros acidentes naturais, a linha da costa seja muito instável, os pontos apropriados podem ser escolhidos ao longo da linha de baixa-mar mais avançada em direção ao mar e, mesmo que a linha de baixa-mar retroceda posteriormente, essas linhas de base reta continuarão em vigor até que o Estado costeiro as modifique de conformidade com a presente Convenção.
3. O traçado dessas linhas de base retas não deve afastar-se consideravelmente da direção geral da costa e as zonas de mar situadas dentro dessas linhas devem estar suficientemente vinculadas ao domínio terrestre para ficarem submetidas ao regime das águas interiores.
4. As linhas de base retas não serão traçadas em direção aos baixios que emergem na baixa-mar, nem a partir deles, a não ser que sobre os mesmos se tenham construído faróis ou instalações análogas que estejam permanentemente acima do nível do mar, ou a não ser que o traçado de tais linha de base retas até àqueles baixios ou a partir destes tenha sido objeto de reconhecimento internacional geral.

5. Nos casos em que o método das linhas de base retas for aplicável, nos termos do parágrafo 1º, poder-se-á ter em conta, ao traçar determinadas linhas de base, os interesses econômicos próprios da região de que se trate, cuja realidade e importância estejam claramente demonstradas por uso prolongado.

6. O sistema de linhas de base retas não poderá ser aplicado por um Estado de modo a separar o mar territorial de outro Estado do alto mar ou de uma zona econômica exclusiva.

Há questionamentos técnicos e jurídicos muito interessantes derivados da determinação unilateral das linhas de base fixadas em cartas náuticas de cada Estado costeiro, uma vez que as linhas de base servem como ponto de partida para determinação da extensão de todos os demais espaços oceânicos no regime de águas (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, alto-mar) e no regime de solo e subsolo (plataforma continental e Área).

Sob o ponto de vista técnico, por exemplo, podem ser questionado o critério de determinação da coordenada geográfica de um ou mais pontos na costa, a precisão de equipamentos, a escala da carta náutica, seu tempo de elaboração (se novas ou antigas) ou o próprio método utilizado (ESTADOS UNIDOS, 1989, p. 2, §8). Enfim, a própria carta náutica pode ser tecnicamente questionada, embora haja critérios técnicos para sua elaboração e manutenção fixadas pela Organização Hidrográfica Internacional, como veremos a seguir.

Sob o ponto de vista jurídico, a definição jurídica para linhas de base retas do artigo 7 da CNDUM e mesmo do artigo 4 da Convenção de 1958 sobre Mar Territorial derivam de um julgado da Corte Internacional de Justiça no denominado Fisheries Case entre Inglaterra e Noruega (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1951). Num exemplo bem recente, em setembro de 2012 a China depositou junto ao Secretariado Geral da ONU, em conformidade com o §2 do artigo 16 da CNUDM, as coordenadas das linhas de base reta e respectivas cartas náuticas de um conjunto de ilhas que disputa com Japão e Taiwan, cujo conjunto tem denominações distintas dependendo do reclamante: Senkaku (Japão), Diaoyu (China) e Tiaoyutai (Taiwan) (ROACH, 2013, p. 1). A disputa segue no plano diplomático, ainda sem solução e com protesto formal pelo Japão (2012).

No Brasil a competência para fixação das linhas de base é da Marinha do Brasil, que também edita as cartas náuticas oficiais brasileiras, impressas ou eletrônicas, através de sua Diretoria de Hidrografia e Navegação

(DHN)<sup>5</sup>. As normas de elaboração de cartas náuticas seguem o definido nas Especificações para Preparação e Manutenção de Cartas Internacionais e Catálogos de Cartas Internacionais da Organização Hidrográfica Internacional<sup>6</sup>.

As coordenadas das linhas de base reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro, incluindo dados geodésicos que descrevam permanentemente os limites exteriores da sua plataforma continental devem ser depositadas junto do Secretário Geral das Nações Unidas (artigo 84 da CNUDM), que lhes dará publicidade.

## O REGIME DE ÁGUAS

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

A definição de AJB utilizada pela Marinha do Brasil para as Normas da Autoridade Marítima, as chamadas “NORMAM” é corrente no meio marítimo brasileiro e é utilizada pela Marinha em outras normas e regulamentos. A legislação federal que se refere a AJB usa o termo “águas sob jurisdição nacional”, a exemplo da Lei nº 9.537/1.997 (Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, LESTA), da Lei nº 9.966/2.000 (Lei do Óleo) e respectivo Decreto nº 4.136/2.002. Na verdade, a pesquisa sobre a referida distinção de denominações entre as leis e a CNUDM em relação à NORMAM-4/DPC, incidentalmente, revelou abrigar uma importante distinção de conteúdo entre as primeiras e esta última.

Veja-se a definição de AJB na NORMAM-4/DPC que cuida da “operação de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras”:

Compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo

---

<sup>5</sup> Para acessar as cartas náuticas brasileiras e internacionais disponibilizadas pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil confira: <<https://www.mar.mil.br/dhn/chm/cartas/cartas.html>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

<sup>6</sup> Sobre a Organização Hidrográfica Internacional (OHI) confira: [www.iho.org](http://www.iho.org). A versão atualizada da Especificações para Preparação e Manutenção de Cartas Internacionais e Catálogos de cartas Internacionais da Organização Hidrográfica Internacional (Guidance for the Preparation and Maintenance of INT Chart Schemes, and Catalogue of INT Charts). Disponível em: [http://www.iho.int/iho\\_pubs/standard/S-11/S-11.htm](http://www.iho.int/iho_pubs/standard/S-11/S-11.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2013.

marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer.

Note-se que as NORMAM tem como fundamento os artigos 3º e 4º da Lei 9.537/1.997 (LESTA), que não incluem entre as competências da Autoridade Marítima qualquer controle sobre as águas sobrejacentes à plataforma continental além das 200 milhas marítimas, conforme a parte final daquela definição. A única referência na LESTA no que concerne à plataforma continental é feita de forma indireta para limitar a competência normativa da Autoridade Marítima à “dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, sobre e às margens das águas sob jurisdição nacional, no que concerne ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação” (artigo 4ª, I, “h”, grifamos).

Assim, num contexto legislativo mais amplo, o conceito de AJB se aproxima do conceito de “águas sob jurisdição nacional” do artigo 3º do Decreto nº 4.136/2.002, que regulamenta a Lei nº 9.966/2.000 (Lei do Óleo). Confira-se, com nosso grifo:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, são consideradas águas sob jurisdição nacional:

II - águas marítimas, todas aquelas sob jurisdição nacional que não sejam interiores, a saber:

a) as águas abrangidas por uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de base reta e da linha de baixa-mar, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil (mar territorial);

b) as águas abrangidas por uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir o mar territorial, que constituem a zona econômica exclusiva-ZEE; e

c) as águas sobrejacentes à plataforma continental quando esta ultrapassar os limites da ZEE.

Eis o ponto para reflexão sobre a definição de AJB: se além das 200 milhas marítimas da zona econômica exclusiva as águas são alto-mar, como exercer jurisdição sobre elas?<sup>7</sup>

As águas sob jurisdição nacional compõem a massa d'água limitada

---

<sup>7</sup> Esta reflexão nos foi proposta pela CF Izabel King Jeck, da DHN/LEPLAC.

pela zona econômica exclusiva. Há nesses limites direitos de soberania e jurisdição, conforme a LESTA, a Lei 8.617/1.993 e CNUDM. O regime jurídico da plataforma continental (solo e subsolo) não se confunde com o regime de águas (mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva).

Embora a Autoridade Marítima exerça competências sobre a plataforma continental, conforme o Decreto 96.000/1.988, a definição de AJB deve preservar a distinção de regimes jurídicos de solo e subsolo em relação ao regime de águas por duas razões, a primeira de ordem jurídica; a segunda, político-estratégica:

a) No caso da plataforma continental estendida além as 200 milhas marítimas, os direitos de soberania sobre o solo e subsolo são reconhecidos pela CNUDM (artigo 78), Lei 8.617/1.993 e Decreto nº 96.000/1.988. O mesmo ocorre em relação às obrigações de preservação do alto-mar e princípio de liberdade de navegação, já que a massa d'água, ou as águas sobrejacentes na terminologia legal, sobre a plataforma continental além das 200 milhas marítimas, é alto-mar. Assim, se um navio, qualquer seja sua bandeira, desejar explorar a plataforma continental estendida deverá pedir autorização ao Estado costeiro (Brasil). Isso decorre não da definição do regime de águas sob jurisdição nacional ou AJB, mas do regime da plataforma continental. E não apenas sob o ponto de vista das leis brasileiras, mas da CNUDM.

b) Os investimentos em pesquisa, inclusive aqueles objeto da Resolução CIRM nº 3/2.010, e mesmo em lavra em escala comercial de recursos vivos e não-vivos da plataforma continental demandarão certeza, segurança e previsibilidade por parte do ordenamento jurídico nacional. O Decreto nº 96.000/1.988 é bem preciso quanto à distinção entre direitos de jurisdição relativos a plataforma continental às águas sob jurisdição nacional.

A definição de AJB da NORMAM-4/DPC e do Decreto nº 4.136/2.002 parecem merecer novo estudo.

## **O MAR TERRITORIAL**

A Lei nº 8.617/1.993 regula no Brasil a extensão do mar territorial, o método de delimitação pelo critério de linhas de base normais e retas, o espaço aéreo sobrejacente e a passagem inocente. Também determina que os navios estrangeiros no mar territorial brasileiro devam se submeter aos regulamentos nacionais.

Apesar da soberania do Estado costeiro ser ampla no mar territorial comparativamente aos demais espaços, note-se que a regra da submissão de navios estrangeiros aos regulamentos nacionais não se confunde com

aquela relativa a jurisdição penal aplicável a bordo de navios estrangeiros, cujas exceções estão previstas no artigo 27 da CNDUM. Mesmo estando o navio estrangeiro no mar territorial, a jurisdição penal a bordo é uma regra afeta ao Estado de bandeira e só por exceção ao Estado costeiro.

A Lei nº 8.617/1.993 é sucinta quanto ao mar territorial comparativamente ao texto da CNDUM, promulgado no Brasil pelo Decreto 1.530/1.994. Assim, a leitura e interpretação em conjunto, como já destacamos, é necessária. Resumidamente, diz a lei sobre o mar territorial:

Art. 1º O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

Parágrafo único. Nos locais em que a costa apresente recorte profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de base retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha de base, a partir da qual será medida a extensão do mar territorial.

Art. 2º A soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo.

Art. 3º É reconhecido aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

§ 1º A passagem será considerada inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Brasil, devendo ser contínua e rápida.

§ 2º A passagem inocente poderá compreender o parar e o fundear, mas apenas na medida em que tais procedimentos constituam incidentes comuns de navegação ou sejam impostos por motivos de força ou por dificuldade grave, ou tenham por fim prestar auxílio a pessoas a navios ou aeronaves em perigo ou em dificuldade grave.

§ 3º Os navios estrangeiros no mar territorial brasileiro estarão sujeitos aos regulamentos estabelecidos pelo Governo brasileiro.

## A ZONA CONTÍGUA

A zona contígua é uma faixa entre a 12ª e 24ª milha marítima a partir da linha de base que serve para medir o mar territorial (artigo 4ª da Lei nº 8.617/1.993).

Sua existência é justificada como um espaço de extensão de direito

de fiscalização numa faixa de transição entre o mar territorial e a zona econômica exclusiva, na medida que o exercício de fiscalização no mar territorial é inerente aos direitos do Estado costeiro, mas na zona econômica exclusiva é exceção que deve ser justificada pelo Estado costeiro, conforme artigo 58 da CNUDM. Nesse sentido, notaremos no tópico seguinte que os limites da zona econômica exclusiva abrangem os limites da zona contígua, confirmando esse espaço como zona de transição.

Sobre os direitos de fiscalização, de acordo com o artigo 5º da Lei nº 8.617/1.993:

Art. 5º Na zona contígua, o Brasil poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias para:

I - evitar as infrações às leis e aos regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários, no seu territórios, ou no seu mar territorial;

II - reprimir as infrações às leis e aos regulamentos, no seu território ou no seu mar territorial.

## A ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

O sentido do termo “exclusivo” sugere certa limitação que seria incompatível com a soberania. Isso se reforça a partir do texto da CNUDM e da própria Lei nº 8.617/1.993 que utiliza termos como “direitos de soberania” para fins de exploração de recursos naturais vivos (artigo 7º da lei e artigo 56, I, “a” da CNUDM), por exemplo, e o termo “direitos exclusivos” para regulamentar a proteção do meio ambiente marinho na zona econômica exclusiva (artigo 8º da lei), que na CNUDM são referidos como “jurisdição” (artigo 56, I, “b” da CNUDM).

Sim, na zona econômica exclusiva há limitações à soberania do Estado costeiro a partir da limitação da jurisdição, traduzida na lei brasileira como direitos exclusivos.

Ratificando o que se antecipou ao se tratar da zona contígua, a zona econômica exclusiva é uma faixa que se estende da 12ª à 200ª milha marítima a partir da linha de base que mede o mar territorial (Lei 8.617/1.993, artigo 6º). Há, portanto, uma faixa de exceção para fiscalização dentro da zona econômica exclusiva.

Os direitos de soberania na zona econômica exclusiva são definidos no artigo 7º da lei:

exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com

vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.

O trecho final do artigo 56, I, “a”, cuja redação é quase integralmente repetida no artigo 7º da lei, traz o seguinte complemento em destaque no sublinhado:

exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos.

A exclusão do referido trecho final na lei brasileira não torna “o aproveitamento da zona para fins econômicos” mais abrangente para abrigar, por exemplo, energias como petróleo e gás natural, já que o enunciado sobre “produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos” embora se apresente como exemplificativo, pode ser tomado como taxativo a exemplo dos direitos exclusivos sobre zona econômica exclusiva. Ademais, petróleo e gás natural são riquezas da plataforma continental.

Nesse passo nota-se uma redundância de direitos de soberania sobre recursos do leito do mar e seu subsolo, pois tais direitos também são regulados pelo regime de solo e subsolo marinhos afetos a plataforma continental, referidos no artigo 12 da lei e no artigo 77, 1, da CNUDM.

Já os direitos exclusivos ou de exercício de jurisdição são aqueles que, uma vez estabelecidos pelo Estado costeiro, excluem o exercício pelos demais Estados. De acordo com o artigo 8º da Lei 8.617/1.993, são direitos exclusivos do Brasil na zona econômica exclusiva, enunciados de forma taxativa:

Art. 8º. Na zona econômica exclusiva, o Brasil, no exercício de sua jurisdição, tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marítimo, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas.

Parágrafo único. A investigação científica marinha na zona econômica exclusiva só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do Governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria.

Note-se que nem a lei nem a CNUDM tratam expressamente de direito de soberania sobre a segurança (nos sentidos diversos de safety e security) e defesa da zona econômica exclusiva. Tais direitos, contudo, estão implícitos na Constituição Federal que declara como bens da União “os

recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva” (artigo 20, V). Além disso, a segurança da navegação (safety) em águas jurisdicionais brasileiras (AJB) é regulamentada pela Lei nº 9.537/1.997 e respectivo Decreto nº 2.596/1.998. A segurança (security) é atribuição das Forças Armadas conforme o artigo 142 da Constituição Federal.

Além disso, a presença de navios militares estrangeiros na zona econômica exclusiva só é permitida com consentimento prévio do Brasil pelo Presidente da República, conforme o artigo 9º da lei 8.617/1.993 e artigo 84, XXII da Constituição Federal.

A intervenção militar em águas jurisdicionais de outro Estado é exceção que somente se justifica a partir de medida autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU nos termos do artigo 39 da Carta das Nações Unidas, a exemplo do que recentemente ocorreu nas águas da Somália, dando margem a atos de pirataria que se tornaram objeto de medidas do Conselho de Segurança: Resolução 1816, de 2008 (CANINAS, 2009, p. 117).

É importante destacar que vigora na zona econômica exclusiva as mesmas liberdades de navegação e sobrevoo e usos do mar internacionalmente lícitos relacionados com as referidas liberdades que tocam ao alto-mar. Determina o artigo 10 da Lei 8.617/1.993:

Art. 10. É reconhecidos a todos os Estados o gozo, na zona econômica exclusiva, das liberdades de navegação e sobrevôo, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios e aeronaves.

Nesse passo note-se mais diferenças entre o texto do artigo 58, 1, da CNUDM e o artigo 10 da lei brasileira, que sublinhamos no trecho abaixo:

Artigo 58 - Direitos e deveres de outros Estados na zona econômica exclusiva

1. Na zona econômica exclusiva, todos os Estados, quer costeiros quer sem litoral, gozam, nos termos das disposições da presente Convenção, das liberdades de navegação e sobrevôo e de colocação de cabos e dutos submarinos, a que se refere o artigo 87, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e dutos submarinos e compatíveis com as demais disposições da presente Convenção.

Tratam-se de trechos com exemplos taxativos, mas que ainda subsistem na CNUDM, inclusive como texto ratificado sem reservas pelo Brasil. A colocação de cabos e dutos submarinos é um direito de todo Estado no

alto-mar (artigo 112 da CNUDM), por isso a expressa referência no texto da CNUDM ao artigo 87, que cuida do alto-mar. A colocação de cabos e dutos por navio navegando na zona econômica exclusiva, lançando-os no solo da plataforma continental é um direito de soberania do Estado costeiro previsto tanto no artigo 79 da CNUDM, quanto no artigo 14 da Lei nº 8.617/1.993. Isso explica a diferença de redação observada.

Finalmente, a solução de conflitos sobre a interpretação de direitos de soberania e direitos exclusivos (jurisdição) na zona econômica exclusiva deve ser solucionado, por qualquer meio de solução de litígios, em base de equidade “e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância respectiva dos interesses em causa para as partes e para o conjunto da comunidade internacional”, assim determina o artigo 59 da CNUDM ratificado e promulgado pelo Brasil.

## O ALTO-MAR

A definição jurídica para o alto-mar é feita por exclusão: alto-mar são todas as partes que não estão incluídas nas águas interiores, no mar territorial, na zona econômica exclusiva nem nas águas arquipelágicas de um Estado (artigo 86 da CNUDM).

Diferentemente da Área (fundos marinhos além da plataforma continental) que tem natureza de patrimônio comum da humanidade, o alto-mar é um espaço de liberdades recíprocas que tocam tanto Estados costeiros quanto Estados sem litoral, as mesmas liberdades que limitam os direitos de soberania da zona econômica exclusiva: liberdade de navegação e de sobrevoos, liberdade de colocar cabos e dutos submarinos, liberdade de construir ilhas artificiais e outras instalações permitidas pelo direito internacional, liberdade de pesca nos termos das condições enunciadas na seção 2 da Parte VII da CNUDM que trata da Área e liberdade de investigação científica, nos termos das Partes VI e XIII da CNUDM.

As liberdades em alto-mar são por vezes reguladas por convenções internacionais que cuidam, por exemplo, da poluição marinha por óleo ou por alijamento, como obrigações gerais que tocam a todos os Estados em vista da proteção e preservação do meio ambiente marinho, independentemente do espaço oceânico<sup>8</sup>. O exercício de tais liberdades, reguladas ou não por convenções, não podem alterar a finalidade exclusivamente pacífica de uso do alto-mar, nem infringir o princípio de ilegitimidade de reivindicações de soberania sobre o alto-mar, nem limitar direitos de navegação, inclusive

---

<sup>8</sup> Nesse sentido o artigo 192 da CNUDM e as convenções da IMO (Organização Marítima Internacional) sobre prevenção de poluição por óleo e sobre segurança da vida no mar, apenas para citar dois exemplos.

de estados sem litoral (artigos 88 a 90 da CNUDM).

## O REGIME DE SOLO E SUBSOLO

### A PLATAFORMA CONTINENTAL

A plataforma continental é o prolongamento natural do território terrestre do Estado costeiro. Ao invés da definição legal da Lei nº 8.617/1.993 e da CNUDM, o primeiro parágrafo desse subtítulo deve começar com essa sentença, que obviamente não é nossa nem atual. Conforme destacam More e Rei (2012, p. 191, 192) ao discorrer sobre a formação do direito do mar:

Assim, gradativamente a expressão costumeira do direito do mar cedia lugar para um regime jurídico codificado e coordenado com outros regimes de iniciativa da própria ONU, como o regime ambiental internacional que emergia consistentemente desde Estocolmo (1972) e Rio de Janeiro (1992). Os costumes e princípios gerais de direito, contudo, tiveram um papel muito importante na codificação do direito do mar. O principal exemplo está no julgamento do caso North Sea Continental Shelf, julgado em 1969 pela CIJ, no qual Alemanha e Dinamarca, num procedimento, e Alemanha e Holanda, noutra, debatiam os limites da plataforma continental com base em convenções bilaterais, cuja solução requereram à CIJ fossem aplicados princípios e normas de direito internacional<sup>9</sup>, pois nenhum deles era signatário da Convenção sobre Plataforma Continental de 1958. A CIJ, então, reconheceu e aplicou a ambos os casos o princípio de direito codificado na regra do artigo 6º da Convenção de 1958 – a soberania ipso facto e ab initio sobre a plataforma continental como o prolongamento natural do território terrestre – cuja redação foi mantida no artigo 76, 1 na CNUDM. A partir de 1968, a CIJ julgou 13 casos sobre limites marítimos.

Como prolongamento natural do território terrestre, é fácil compreender e memorizar a soberania do Estado costeiro sobre os recursos naturais, vivos

---

<sup>9</sup> “Article 1. (1) The International Court of Justice is requested to decide the following question: What principles and rules of international law are applicable to the delimitation as between the Parties of the areas of the continental shelf in the North Sea which appertain to each of them beyond the partial boundary determined by the above-mentioned Convention of 9 June 1965? (2) The Governments of the Kingdom of Denmark and of the Federal Republic of Germany shall delimit the continental shelf in the North Sea as between their countries by agreement in pursuance of the decision requested from the International Court of Justice.” In: International Court of Justice. North Sea Continental Shelf Cases. Pleadings, Oral Arguments and Documents. 1969, p. 06. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cs2&case=52&k=cc&p3=0>>. Acesso em: 05 Jul. 2012.

e não-vivos, do solo e subsolo da plataforma continental, inclusive para “perfurações na plataforma continental, quaisquer que sejam os seus fins”.

Apesar de redundante em relação aos recursos vivos, o parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 8.617/1.993 faz expressa referência aos “organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, àquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou que só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo”, reflexo da chamada guerra da lagosta (1961-1963)<sup>10</sup>.

Além desses direitos de soberania, o artigo 77 da CNUDM estabelece direitos importantes também sob o ponto de vista político que representam:

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

2. Os direitos a que se refere o parágrafo 1º, são exclusivos no sentido de que, se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode empreender estas atividades sem o expreso consentimento desse Estado.

3. Os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental são independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa.

4. Os recursos naturais a que se referem as disposições da presente Parte, são os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse

---

<sup>10</sup> “Em 1961, com base no artigo 5º (§8) da Convenção de Genebra sobre Plataforma Continental, de 1958, o Brasil autorizou navios franceses a realizarem pesquisas na plataforma continental brasileira. De acordo com o artigo 2º da Convenção de 1958 (refletido no artigo 77 da CNUDM, de 1982), os recursos naturais da plataforma continental (os recursos vivos e não vivos do solo e subsolo marinhos) eram soberanamente do Estado costeiro (Brasil), excluídos aqueles das águas sobrejacentes, ou seja, da massa d’água. Na guerra da lagosta, a questão levantada pelo Brasil foi que os franceses violaram os direitos de pesquisa e passaram a capturar lagostas que se deslocam em contato físico com o solo marinho. Para os franceses, ao saltar para se locomover, a lagosta deveria ser considerada um peixe, como espécie da massa d’água, não como espécie do solo marinho, cuidando-se a disputa sobre direitos de pesca em alto-mar não sobre soberania sobre recursos da plataforma continental. O Brasil venceu a disputa diplomática com a França em um episódio que passou para a história marcado pela inteligência e presença de espírito do comandante (depois, almirante) Paulo de Castro Moreira da Silva (1919-1983), oceanógrafo e consultor do Brasil nos debates com a França, que sentenciou com ironia: “Ora, estamos diante de uma argumentação interessante: por analogia, se a lagosta é um peixe porque se desloca dando saltos, então o canguru é uma ave” (MORE, Quando cangurus.2011). Confira-se também: Sobre a Guerra da Lagosta confira: More (2011); BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2004; LESSA, Antônio Carlos. *A guerra da lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964)*. *Cena Internacional*, Brasília, v.1, n. 1, p. 109-120, 1999.

leito ou subsolo.

Como a plataforma continental pode se estender além do limite da zona econômica exclusiva, avançando no solo e subsolo, e apenas nestes, sobre o alto-mar, o artigo 78 da CNUDM estabelece que “[o]s direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas” e que “[o] exercício dos direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental não deve afetar a navegação ou outros direitos e liberdades dos demais Estados previstos na presente Convenção, nem ter como resultado uma ingerência injustificada neles.”

Definidos os direitos de soberania, resta definir seus limites. A Lei nº 8.617/1.993 e a CNUDM (artigo 76, 1) trazem a mesma definição e limites de 200 milhas marítimas para a plataforma continental:

A plataforma continental [do Brasil] compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

A definição acima contém detalhes e conceitos que podem passar despercebidos, como o conceito de “margem continental”. Curiosamente, os geólogos e oceanógrafos costumam denominar a plataforma continental da CNUDM de “plataforma jurídica”, na medida que seus limites são dados por quesitos técnicos emoldurados por uma regra de direito, não por um conceito geológico. A importância dessa emolduração e do conceito de margem continental ficará mais evidente no tópico sobre a plataforma continental estendida, já que o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 8.617/1.993 declara que “[o] limite exterior da plataforma continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”.

A Lei nº 8.617/1.993 (artigo 12) e a CNUDM também estabelecem direitos exclusivos ou jurisdição do Brasil para “regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marinho, bem como a construção, operação e o uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas” sobre o solo e subsolo. Note-se a correlação entre esses direitos exclusivos e aqueles estabelecidos para a zona econômica exclusiva, com a distinção de que essa última limita-se definitivamente a 200 milhas marítimas.

Finalmente, o artigo 14 da Lei nº 8.617/1.993 faz referência ao direito de soberania sobre a colocação de dutos e cabos submarinos na plataforma continental que, como vimos, teve sua exclusão na transposição da redação do artigo 58 da CNUDM para o artigo 10 da Lei nº 8.617/1.993, ao tratar da zona econômica exclusiva. Com propriedade e fundamento noutra artigo da CNUDM (artigo 79), a lei brasileira declara no artigo 14 o direito de todo Estado de “colocar cabos e dutos na plataforma continental”, que dependerá de “consentimento do Governo brasileiro”, inclusive no tocante ao “direito de estabelecer condições para a colocação dos cabos e dutos que penetrem seu território ou seu mar territorial.

## **A PLATAFORMA CONTINENTAL ESTENDIDA**

Os parágrafos 4 e 6 do artigo 76 da CNUDM permitem que a plataforma continental se estenda além das 200 milhas marítimas, estabelecendo quatro critérios – dois alternativos e dois restritivos – para determinação do limite do bordo da margem continental. O parágrafo 8 estabelece a competência da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), estabelecida conforme o Anexo II da CNUDM, cujas recomendações sobre “propostas” (submissões) relativas a extensão dos limites exteriores da plataforma continental serão definitivas e obrigatórias.

De forma sucinta, a CLPC é um órgão técnico formado por

21 membros, peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, eleitos pelos Estados Partes na presente Convenção entre os seus nacionais, tendo na devida conta a necessidade de assegurar uma representação geográfica equitativa, os quais prestarão serviços a título pessoal. (artigo 2º do Anexo II da CNUDM)

O Anexo II não usa o termo “proposta” na versão em português (não oficial), em inglês usa-se “submission” e em algumas passagens prefere usar “dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados costeiro” (artigo 3, I, “a”) e “as características de tal limite juntamente com informações científicas e técnicas de apoio” (artigo 4). Assim, os dados, características e informações técnicas de apoio são analisadas por subcomissões compostas por sete membros, designados de forma equilibrada com base em suas especialidades e distribuição geográfica.

As recomendações das subcomissões, então, devem ser aprovadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes da CLPC. Uma vez aprovada e comunicada por escrito Estado que apresentou a proposta e ao Secretário-Geral da ONU, os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base na recomendação serão definitivos e obrigatórios (artigo 76, §8 da CNUDM): o vínculo obrigatório advém da

submissão voluntária de dados, características e informações técnicas sobre a plataforma continental estendida, com base na melhor ciência disponível à época da submissão. Se há possibilidade de uma nova proposta ou de revisão, não há limites definitivos.

O termo “recomendação” merece breve comentário, pois é produto de um esforço para se encontrar um termo jurídico que fosse compatível com um direito de soberania existente “*ipso facto*” e “*ab initio*”. Em artigo recente MORE (2011, p. 65, 66) afirma:

A recomendação da CLPC sobre a PCE, tornada definitiva depois do pedido de revisão ou nova submissão, é juridicamente vinculante ao Estado costeiro, de acordo com o artigo 76, §8 da CNUDM. Segundo o regime, o pleito, perante a CLPC, tem como objeto o reconhecimento de soberania pré-existent sobre a PCE, com efeitos extinca cerca do exercício de um direito do Estado costeiro existente *ipso facto* e *ab initio*” e, portanto, do qual decorrem direitos e responsabilidades, sem qualquer restrição no direito internacional geral.

É por essa razão que a ISA não vincula os direitos de soberania sobre a plataforma continental ao estabelecimento da PCE (tradução nossa):

Esta seção demonstra como a implementação do artigo 82 da Convenção relaciona-se com o regime da plataforma continental. O artigo 77 da Convenção confere aos Estados costeiros direitos de soberania sobre a plataforma continental, com objetivo de exploração e exploração de seus recursos naturais. Os direitos de soberania dos Estados costeiros sobre a plataforma continental existe *ab initio* e *ipso jure* a despeito da extensão da plataforma continental e a despeito do estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas. Eles são exclusivos e não dependem de ocupação efetiva ou fictícia ou de qualquer declaração expressa. Assim, um Estado costeiro está investido do direito de exercer tais direitos, mesmo antes dos limites se tornarem definitivos e vinculantes. Em outras palavras, a extração de recursos da PCE (que pode se tornar o gatilho para implementação do artigo 82) não depende do delineamento dos limites externos da plataforma continental além das 200 milhas.”

Como vimos, há um reparo necessário na afirmativa, em sua parte inicial: definitivos e vinculantes são os limites fixados para a plataforma continental, não a recomendação.

### Critérios científicos da submissão de extensão da plataforma continental

A plataforma continental compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (artigo 76, 1, da CNUDM)

O termo “margem continental” representa um conceito geológico traduzido pelo direito no artigo 76, 3 da CNUDM. A partir da interpretação negativa da parte final do parágrafo 1 do artigo 76 da CNUDM acima transcrita, se o bordo exterior da margem continental for além da distância de 200 milhas marítimas, a plataforma continental pode se estender além desse limite, respeitando critérios geológicos fixados nos parágrafos 4 e 6 do artigo 76 da CNUDM e diretrizes fixadas pela CLPC nas chamadas “ScientificandTechnicalGuidelinesoftheCommissionon The Limitsofthe Continental Shelf”(COMMISSION ..., 1999). O artigo 76, §3 da CNUDM assim define a margem continental:

A margem continental compreende o prolongamento submerso da massa terrestre do Estado costeiro e é constituída pelo leito e subsolo da plataforma continental, pelo talude e pela elevação continental. Não compreende nem os grandes fundos oceânicos, com as suas cristas oceânicas, nem o seu subsolo.

O prolongamento da plataforma continental além as 200 milhas marítimas respeita quatro critérios: dois alternativos e dois restritivos, chamados em Portugal de positivos e negativos.

Os critérios alternativos permitem estender a plataforma continental além das 200 milhas marítimas, e dependem da determinação da base do talude (JECK; ALBERONI; TORRES, 2012). De acordo com o artigo 76, 4, “i” e “ii” da CNUDM são:

- uma linha traçada de conformidade com o parágrafo 7º do artigo 76 da CNUDM, com referência aos pontos fixos mais exteriores em cada um dos quais a espessura das rochas sedimentares seja pelo menos 1% da distância mais curta entre esse ponto e o pé do talude continental (conhecida como fórmula Gardner); ou
- uma linha traçada de conformidade com o parágrafo 7º do artigo 76 da CNUDM, com referência a pontos fixos situados a não mais de 60 milhas marítimas do

<sup>11</sup> Observação da capitão de fragata (CF) Izabel King Jeck, assessora do LEPLAC/DHN: “Esta parte refere-se à determinação do Pé do Talude, e não do critério alternativo em si.

pé do talude continental (conhecida como fórmula Hedberg)<sup>11</sup>

O parágrafo 7º do artigo 76 da CNUDM determina que o Estado deve traçar o limite exterior da sua plataforma continental, quando esta se estender além de 200 milhas marítimas, “unindo, mediante linhas retas, que não excedam 60 milhas marítimas, pontos fixos definidos por coordenadas de latitude e longitude.”

Os critérios restritivos aplicam-se conforme o parágrafo 5 do artigo 76 da CNUDM. Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma continental no leito do mar não podem:

- exceder a 350 milhas marítimas da linha de base da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial; ou
- ultrapassar as 100 milhas marítimas da isóbata de 2.500 metros, que é uma linha que une profundidades de 2.500 metros.

Esses foram os critérios aplicados na determinação da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas marítimas, como consta na submissão brasileira entregue à Comissão de Limites da Plataforma Continental em 2004.

## **A PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA (ESTENDIDA)**

Em maio de 2004 o Brasil encaminhou à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU uma Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, cujo objetivo era declarar como território brasileiro, “*ipso facto*” e “*ab initio*” a plataforma continental além das 200 milhas marítimas, conforme prevê o artigo 76 da CNUDM.

Em abril de 2007, o Brasil recebeu as recomendações da CLPC com restrições acerca de 19% do total da área pleiteada (cerca de 200.000Km<sup>2</sup>), mais precisamente sobre quatro áreas: No cone do Amazonas, na Cadeia Norte Brasileira, na Cadeia Vitória-Trindade e na margem Sul). Ainda assim, 765.000Km<sup>2</sup> foram recomendados como Plataforma Continental do Brasil<sup>12</sup>

Diante do sucesso parcial do pleito brasileiro, desde julho de 2008 está sendo preparada a revisão da proposta brasileira ou uma nova proposta, conforme permite o artigo 8 do Anexo II da CNUDM.

---

<sup>12</sup> A consulta a essas áreas e a outros mapas sobre zonas costeiras e oceânicas do Brasil podem ser realizada no Atlas Geográfico de Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/p-atlas.html>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

## REFLEXÕES FINAIS

As primeiras palavras que usamos nesse estudo destacaram o lapso de percepção que se tem em relação aos temas do mar. O lazer e turismo náuticos, as praias limpas para banho, a riqueza da camada pré-sal de petróleo são percepções válidas da importância do mar. Além daquelas que citamos, há muitas outras: mineração do solo e subsolo marinhos, produção de energia, defesa e segurança nacional; bioprospecção marinha, proteção da biodiversidade e do meio ambiente marinho; inovação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico de equipamentos e substâncias de recursos vivos e não-vivos do mar; desenvolvimento de tecnologias de aplicação oceanográfica, climatológica e em biotecnologia; proteção e pesquisa de espécies vivas, como piscicultura e maricultura; controle da ocupação costeira e estudos urbanísticos e ambientais de impacto das cidades sobre áreas protegidas (i.e. mangues) e oceano.

Para todas essas percepções há uma moldura jurídica equivalente no plano interno ou internacional ou, numa hipótese de fronteira com o estado da arte, um bem ou recurso carente de pesquisa e proteção. O mar é um universo de riquezas ainda pouco conhecido e explorado. No Brasil, denominado Amazônia Azul.

Nessa ampliação de percepções é que está a importância da CNUDM, não como um documento jurídico definitivo, mas como uma moldura que comporta um regime jurídico de regras, princípios e costumes construídos ao longo de quase 400 anos em torno do único espaço contínuo que permite dizer “que a China faz fronteira com o Brasil”: o mar é a via naturale histórica do comércio, em águas onde vige o princípio da liberdade de navegação, aproximando competidores e parceiros comerciais pela tecnologia das telecomunicações e pelos interesses opostos sobre as riquezas que guarda. Interesses opostos, especialmente na extensão da plataforma continental e na Área.

Nesse contexto, o domínio científico do direito do mar é instrumento necessário para exercício de soberania e projeção de interesses em águas jurisdicionais brasileiras e além.

O objetivo deste estudo era apresentar alguns aspectos jurídicos e interdisciplinares do regime jurídico das águas (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e alto-mar) e regime jurídico de solo e subsolo (plataforma continental e Área) em relação ao sistema jurídico brasileiro. As referências legais, por vezes exaustivas, cumprem o papel de instigar a pesquisa e a interpretação autêntica do leitor. As notas interdisciplinares, em especial sobre geologia e oceanografia, longe da precisão de um texto científico dessas áreas, cumprem o papel de demonstrar

quão rico é o direito que cuida do mar. Isso se evidencia nas propostas de extensão da plataforma continental, como fez o Brasil e outros 106 países: são 61 propostas completas entregues à Comissão de Limites da Plataforma Continental, da ONU, e outras 45 propostas preliminares (COMMISSION..., 1999).

Há muito o que aprender sobre o mar.

O autor agradece a valiosa revisão e sugestões para este artigo pela capitão de fragata Izabel King Jeck, assessora para o LEPLAC na Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha do Brasil. Geóloga e profunda conhecedora dos temas do mar e da proposta brasileira de extensão da plataforma continental frente à CLPC da ONU.

## REFERÊNCIAS

BRAGA, Cláudio da Costa. *A guerra da lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha (SDM), 2004.

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 23 jun. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, e dá outras providências. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 21 fev. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4136.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Decreto nº 96.000, de 2 de agosto de 1988. Dispõe sobre a realização de pesquisa e investigação científica na plataforma continental e em águas sob jurisdição brasileira, e sobre navios e aeronaves de pesquisa estrangeiros em visita aos portos ou aeroportos nacionais, em trânsito nas águas jurisdicionais brasileiras ou no espaço aéreo sobrejacente. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 3 maio 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D96000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96000.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.098, 25 de março de 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 8.617/1.993. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 30 mar. 1970. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1098.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 44, de 18 de novembro de 1966. Altera os limites do mar

territorial do Brasil, estabelece uma zona contígua e dá outras providências. Revogado pelo Decreto-lei nº 553/1969. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 21 nov. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0044.htm). Acesso em: 03 jun. 2013.

BRASIL. Diretoria de Hidrografia e Navegação. *Cartas Náuticas*. c2006. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/dhn/chm/cartas/cartas.html>. Acesso em: 03 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 12 dez. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm). Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. *Diário [da] República Federativa do Brasil*, 29 abr. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm). Acesso em: 3 jun. 2013.

BRASIL. *Normam-4/DPC*: normas da Autoridade Marítima para operação de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras. 2013. Disponível em: [https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N\\_04/normam04.pdf](https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_04/normam04.pdf). Acesso em: 03 jun. 2013.

CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria Marítima Moderna: história, situação atual e desafios. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 113, 2009.

COMMISSION ON THE LIMITS OF CONTINENTAL SHELF. *CLCS/11*: Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf. Maio 1999. Disponível em: [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/documents/Guidelines/CLCS\\_11.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm). Acesso em: 03 jun. 2013.

ESTADOS UNIDOS. Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone: 1958. *Treaty Series*. v. 516, p. 205, 2005. Done at Geneva on 29 April 1958. Entered into force on 10 September 1964. Disponível em: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_1\\_1958\\_territorial\\_sea.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_territorial_sea.pdf). Acesso em: 3 Jun. 2013.

ESTADOS UNIDOS. N. 7302 Afghanistan, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, etc.: convention on the continental shelf. Done at Geneva, on 29 April 1958. In: \_\_\_\_\_. *Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations*. New York, 1965. (Treaty Series, 499), p. 311. Disponível em: <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20499/v499.pdf>. Acesso em: 3 Jun. 2013.

ESTADOS UNIDOS. Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *Baselines*: an examination of relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Nova York: United Nations, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Atlas Geográfico de Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil*. 2011. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/p-atlas.html>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. North Sea Continental Shelf Cases. *Pleadings, Oral Arguments and Documents*. 1968. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/52/9331.pdf>>. Acesso em: 05Jul. 2012.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Reports of judgments, Advisory opinions and orders*: Fisheries case. dec. 1951. Judgment of december 18th, 1951. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/5/1809.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION. *Guidance for the Preparation and Maintenance of INT Chart Schemes, and Catalogue of INT Charts*. Ed. 2.0.5, May 2012. Disponível em: [http://www.iho.int/iho\\_pubs/standard/S-11/S-11.htm](http://www.iho.int/iho_pubs/standard/S-11/S-11.htm). Acesso em: 03 jun. 2013.

JECK, Izabel King; ALBERONI, Ana Angelica Ligiero; TORRES, Luiz Carlos. *The Definition of the Base of Slope on the Amazon Sea Fan*. 2012. Paper apresentado na Sessão 2 da 7ª Conferência da ABLOS (Advisory Board on the Law of the Sea). Disponível em: <[http://www.iho.int/mtg\\_docs/com\\_wg/ABLOS/ABLOS\\_Conf7/Papers.zip](http://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf7/Papers.zip)>. Acesso em: 03 jun. 2013.

KRUG, Luiz Carlos (Org). *Formação de Recursos Humanos em Ciências do Mar: estado da arte e plano nacional de trabalho 2012-2015*. Brasília, jul. 2012. Disponível em: <[http://www.cdmb.furg.br/upload/arquivos/Estado%20da%20Arte%20das%20Ciencias%20do%20Mar%20e%20o%20PNT%202012\\_2015%20%28versao%20final%29.pdf](http://www.cdmb.furg.br/upload/arquivos/Estado%20da%20Arte%20das%20Ciencias%20do%20Mar%20e%20o%20PNT%202012_2015%20%28versao%20final%29.pdf)>. Acesso em: 3 Jun. 2013.

LESSA, Antônio Carlos. A guerra da lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). *Cena Internacional*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 109-120, 1999.

MORE, Rodrigo Fernandes. Quando cangurus voarem: a declaração unilateral brasileira sobre direito de pesquisa além dos limites da plataforma continental. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2012.

MORE, Rodrigo Fernandes; REI, Fenando Cardozo Fernandes. Os 30 anos da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar: desafios e elementos de reflexão para o Brasil. In: MORE, Rodrigo Fernandes; BARBOSA JÚNIOR, Ilques. *Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SaGServ/Femar, 2012.

RESOLUTION. 1105 (XI) of the General Assembly of the United Nations Convening the Conference. In: UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 1958. Geneva, Switzerland, c2009. Disponível em: [http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1958/docs/english/vol\\_II/5\\_RESOLUTION\\_](http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1958/docs/english/vol_II/5_RESOLUTION_)

Plenary\_Mtgs\_vol\_II\_e.pdf. Acesso em: 3 Jun. 2013.

ROACH, J. Ashley. *China's Straight Baseline Claim: Senkaku (Diaoyu) Islands*. American Society of International Law, v. 17, n. 7, Feb. 2013. Insights. Disponível em: <<http://www.asil.org/pdfs/insights/insight130213.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

SÃO PAULO (Estado). *Recurso Extraordinário 466.343-1: voto-vogal*. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min. Cezar Peluso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

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

Recebido em: 21/01/2013

Aceito em: 29/07/2013



# INDÚSTRIA BÉLICA BRASILEIRA NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

Luiz Rogério Franco Goldoni\*<sup>1</sup>

## RESUMO

---

Neste trabalho, elenco e analiso iniciativas que visaram garantir o suprimento das necessidades do Exército brasileiro a partir da produção doméstica. Nas três primeiras décadas do século passado não havia um sistema de produção de conhecimento científico e tecnológico nem capacidade industrial que respaldassem minimamente o desenvolvimento autônomo da força terrestre brasileira. Entre os grandes desafios colocados a modernização do Exército estava o suprimento de armas e equipamentos. Desde o século XIX, as fábricas do Ministério da Guerra se empenhavam em contornar as limitações técnicas e operacionais impostas pelo cenário socioeconômico do país; nas primeiras décadas do século XX, os esforços neste sentido foram intensificados, fazendo com que as plantas industriais do Exército fossem pioneiras na manufatura de produtos químicos e no desenvolvimento de técnicas metalúrgicas. Parte substancial do esforço de pesquisa desenvolvido neste artigo voltou-se para o conhecimento das instalações fabris criadas e administradas pelo Ministério da Guerra entre as duas Guerras Mundiais.

**Palavras-chave:** Indústria bélica brasileira; Fábricas militares; Ciência; Tecnologia.

## BRAZILIAN DEFENSE INDUSTRY IN THE FIRST HALF OF THE 20TH CENTURY

### ABSTRACT

---

In this work, I analyze the initiatives that aimed to guarantee the supply of the Brazilian Army's needs with domestic production. In the first three decades of the last century there wasn't a system of production of scientific and technological knowledge or an

---

\* Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil E-mail: lrogeriogoldoni@tensoesmundiais.net; lgoldoni@hotmail.com. Endereço: Rua Oswaldo Cruz, 17/602, Icaraí, Niterói-RJ, CEP: 24.230-210, Telefone: 8661-6017

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Ciência Política pela UFF, Pesquisador do Observatório das Nacionalidades, Editor-executivo de Tensões Mundiais.

industrial capacity that minimally endorse an autonomous development of the Brazilian land force. Among the major challenges imposed to the Army's modernization was the supply of weapons and equipment. Since the nineteenth century, the factories of the Ministry of War were committed to solve the technical and operational limitations imposed by the socioeconomic scenario of the country; in the first decades of the twentieth century, efforts were intensified in this direction, as a result, the Army's factories were pioneers in the manufacture of chemicals products and in the development of metallurgical techniques. Substantial part of the research effort developed in this paper focused in the study of the factories created and administered by the Ministry of War between the two World Wars.

**Keywords:** Brazilian War Industry; Military factories; Science; Technology.

## INTRODUÇÃO

O empenho do Estado brasileiro em dotar sua força terrestre de armas e equipamentos constitui o objeto deste artigo. Minha atenção foi particularmente voltada para o esforço do país em reduzir a dependência externa em material bélico na primeira metade do século XX, período de grandes inovações na indústria de armamento, com fortes impactos sobre as organizações militares e as concepções de emprego da força armada. Estimuladas e controladas pelas grandes potências militares, essas alterações refletiram a acirrada competição entre veleidades colonialistas e imperiais e redefiniram a ordem mundial.

O Estado brasileiro buscava se firmar num ambiente em que a concentração da produção de armas e equipamentos em poucas potências detentoras de tecnologia avançada, notadamente a Alemanha, a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, acentuou a dependência dos países não industrializados. Investiguei de que forma a montagem do moderno Exército brasileiro – iniciada por Hermes da Fonseca, na primeira década do século XX e acentuada a partir de 1919, com a contratação da Missão Militar Francesa – repercutiu no estabelecimento das políticas governamentais visando o desenvolvimento científico e tecnológico bem como o desenvolvimento da produção industrial.

Neste trabalho, elenco e analiso iniciativas que visaram garantir o suprimento das necessidades do Exército a partir da produção doméstica. Nas três primeiras décadas do século passado não havia um sistema de produção de conhecimento científico e tecnológico nem capacidade industrial que respaldassem minimamente a modernização autônoma da força terrestre brasileira. A oferta de ensino superior resumia-se

basicamente às faculdades de Direito e Medicina localizadas em poucas cidades do extenso território brasileiro. Pouco a pouco surgiriam escolas de Farmácia, Odontologia, Agronomia e faculdades de Filosofia e Letras. Durante muito tempo o ensino de Engenharia seria assegurado quase que exclusivamente pelo Exército. As poucas fábricas nacionais se concentravam nas áreas têxteis e de alimentos. Os estabelecimentos fabris do Ministério da Guerra se limitavam a produzir pólvora negra e cartuchos para as armas importadas. A Fábrica de Piquete iniciara na década de 1910 a produção da “moderna” pólvora sem fumaça, desenvolvida por franceses e alemães nos anos 1880, mas o Exército e a Marinha dependiam integralmente das importações de armas e equipamentos. O fornecimento para o Exército era objeto de uma árdua disputa entre as indústrias da França, onde se destacava a empresa Schneider e da Alemanha, com as afamadas usinas Krupp, que haviam feito grandes progressos no domínio da siderurgia.

A Primeira Guerra Mundial mostraria inequivocamente que a capacidade militar de um Estado seria construída a partir de uma estreita associação entre o esforço de inovação tecnológica, o desenvolvimento industrial e a mobilização do conjunto da sociedade através do serviço militar universal. Diversos autores chamaram a atenção para o fato de que essa guerra se afigurou como uma competição espetacular em busca da superioridade na produção de armas e equipamentos: os adversários conseguiram multiplicar em tempo recorde a capacidade de seus parques industriais.<sup>2</sup>

Mas, após a guerra, poucos países, como os Estados Unidos, a União Soviética e a Alemanha, tiveram uma conjugação de esforços tão bem sucedida entre as instituições de Defesa, a comunidade técnico-científica e o complexo industrial. Os oficiais brasileiros acompanhavam estas experiências com grande interesse e buscaram, dentro de suas possibilidades, reproduzir, com modestos resultados, os ensinamentos no âmbito nacional. No caso do Exército, sua modernização, perseguida desde o século XIX, seria assegurada com a contratação de uma missão militar estrangeira, em 1919.

Com o crash da bolsa de Nova York (1929) e a Revolução de 1930, o Brasil entraria mais claramente na rota da industrialização. Por conta da

---

<sup>2</sup> O fenômeno foi assinalado por historiadores de variadas percepções como Eric Hobsbawm (1995) e Liddel Hart (2010). Uma descrição detalhada da competição na indústria de material bélico foi feita por Manuel Domingos Neto (1979, 2001, 2007) e Cristina Luna (2011).

paulatina recuperação da economia estadunidense e dos extraordinários avanços da indústria alemã, o Reino Unido perderia definitivamente a condição de principal parceiro comercial do Brasil, usufruída desde a abertura dos portos por D. João VI, em 1808. Entre as duas guerras mundiais do século XX, o clima de acentuada tensão entre as grandes potências e a possibilidade de estancamento das importações colocava forçosamente na ordem do dia as preocupações com o aparelhamento das Forças Armadas brasileiras. Como assinalou Stanley Hilton, alguns dirigentes políticos, empresários, militares e diplomatas detinham plena consciência dos graves impactos negativos do jogo de força internacional sobre o país.

Dada a ausência do poderio militar do Brasil e também da estabilidade política e econômica, um sentimento de estar em perigo, não só econômica mas também politicamente, de ser vulnerável, ou explorável, aparecia como resultado lógico e inevitável da percepção de dureza da concorrência internacional, da tendência imperialista dos Estados mais poderosos e da aparente inclinação de outras potências no sentido de conciliar com essa tendência (HILTON, 1977, p. 41).

Em outras palavras, o Brasil estava inteiramente entregue às decisões tomadas fora de seu alcance; era literalmente um país sem voz audível nas relações internacionais. Uma parcela restrita da elite brasileira que, desde o século XIX, já se mostrava consciente dos limites da economia baseada na exportação de produtos agrícolas, passou a defender iniciativas visando a implantação de indústrias no país. Alguns oficiais do Exército integravam essa parcela, pois compreendiam que a modernização da força terrestre passava pela implantação da indústria bélica (SHULZ, 1994). Mesmo tendo enfrentado sérias lutas internas e externas nas últimas décadas do século XIX, o Exército dispunha então de acanhadas instalações para suprir suas necessidades de armas e equipamentos e não detinha mão de obra especializada. Parte substancial do esforço de pesquisa desenvolvido neste artigo voltou-se para o conhecimento das instalações fabris criadas e administradas pelo Ministério da Guerra entre as duas Guerras Mundiais.

## **FÁBRICAS MILITARES ANTES DA MODERNIZAÇÃO DO EXÉRCITO**

A primeira fábrica bélica fundada no Brasil, a Fábrica de Pólvora da Lagoa Rodrigo de Freitas, fora criada em 1808 (AMARANTE, 1999, p. 212). Após a inauguração, D. João VI determinou a construção de um jardim na fazenda da Fábrica, que mais tarde daria origem ao Jardim

Botânico, no Rio de Janeiro.<sup>3</sup> Em 1827, essa fábrica seria transferida para o Distrito de Estrela (atual Município de Magé), na Raiz da Serra de Petrópolis, onde passou a funcionar com o nome de Fábrica de Pólvora de Estrela. Em 1914, enquanto a produção da pólvora sem fumaça já estava difundida na Europa e nos Estados Unidos e as fábricas alemãs produziam toneladas dos modernos explosivos nitrados, o regulamento da Fábrica de Estrela indicava que sua produção se restringiria a

preparar as matérias-primas para as pólvoras com fumaça, negra [ilegível] que são as da sua especialidade, quer sejam granuladas ou moldadas e com elas fabricar as pólvoras de guerra de todos tipos; e quando houver oportunidade, as de caça e mina para concorrer com esses produtos ao mercado.<sup>4</sup>

A baixa especialização da produção da Fábrica Estrela retratava a incapacidade de inovação da indústria nacional. O país não dispunha de universidades ou centros de pesquisa. O ensino técnico, inaugurado ainda no Império, era rudimentar, preparando apenas artesãos. Documentos internos dessa unidade de produção militar mencionam a existência, em 1914, de um laboratório químico. Contudo, não há informações sobre suas atividades e funções. A ausência de profissionais da química no quadro de funcionários da Fábrica sugere que esse laboratório não seria utilizado para

<sup>3</sup> Nas palavras de Schwartzman (2001, cap. 3, p. 6): “O jardim Botânico teve sua origem na criação de uma fábrica de pólvora perto da lagoa Rodrigo de Freitas. Paralelamente à criação dessa fábrica, em 13 de junho de 1808 o Príncipe Regente decretou que fosse preparado um terreno perto do alojamento do inspetor da fábrica para a construção de um centro de aclimação de espécies orientais, jardim que seria usado também para o cultivo de chá destinado ao mercado europeu. Em 1814 um grupo de colonos chineses se instalou na região, e demonstrou como preparar o produto. Embora o cultivo do chá desse resultados razoavelmente bons, o plano original de exportar para a Europa nunca foi implementado. No entanto, o Jardim Botânico serviu como o principal centro para a aclimação e desenvolvimento de plantas como noz-moscada, abacate, cravo, canela, cana de açúcar, etc. O exemplo se difundiu, e outros jardins botânicos foram criados na Bahia, em Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e outras províncias, usando mudas e sementes procedentes do exterior e recebidas inicialmente no Rio de Janeiro”.

<sup>4</sup> Ministério da Guerra. *Boletim do Exército nº 356*, 15 de Junho de 1914. Doravante, as referências aos Boletins do Exército e aos Relatórios do Ministério da Guerra serão apresentadas no corpo do texto da seguinte forma: Boletins: (MG. BE nº, data); Relatórios (MG. RMG, ano, página).

“Pólvora com fumaça” é a primitiva “pólvora negra”; é usada em artifícios pirotécnicos e iniciadores (carga que inicia o trem explosivo, dispositivo responsável pela iniciação e propagação do processo explosivo). As “pólvoras granuladas” são constituídas por grãos e as moldadas são normalmente compostas pelos mesmos materiais utilizados para a fabricação da pólvora granulada. Contudo, por ser moldada, condensa estes componentes, tendo um maior poder de impulsão. “Pólvoras de guerra” são utilizadas para o preparo de munições empregadas em combate. As “pólvoras de caça” são aquelas utilizadas em armas de caça. As “pólvoras de mina” têm um alto poder explosivo e são utilizadas na indústria de mineração. Agradeço ao professor Nelson Mariano e ao general e professor José Carlos Albano do Amarante, membros do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, pelo esclarecimento dos termos técnicos contidos neste artigo.

a realização de pesquisas e experimentos. Pelo fato de o Exército formar engenheiros desde a criação da Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, em 1792, é possível deduzir que o diretor e alguns dirigentes, como o Adjunto da Fábrica (responsável pelo controle do laboratório e das casas de experiências), eram engenheiros militares.<sup>5</sup>

O chefe de manipulação da pólvora dirigia o trabalho prático das oficinas “de acordo com os preceitos da arte e ciência, ordens e instruções que lhe forem dadas” (BRASIL, 1914),<sup>6</sup> e instruía seus encarregados e operários. Provavelmente, esse profissional seria aquele que mais se aproximava da função de especialista em química empregado em Estrela. Os documentos consultados não fazem referência à formação ou aos requisitos necessários ao chefe de manipulação da pólvora. Tampouco especificam quem lhe daria as ordens e instruções que respeitariam aos preceitos da arte e da ciência.

O Regulamento de 1914 contém uma passagem indicativa da incorporação de conhecimentos técnicos na Fábrica:

O diretor irá fazendo aquisição, com os recursos da fábrica, das mais importantes obras sobre fabrico de pólvoras de guerra e das revistas e jornais científicos em que forem publicados escritos úteis e notícias sobre descobertas e melhoramentos introduzidos no seu preparo (MG. BE 356, 15 de Junho de 1914).

Era o diretor da Fábrica e não os profissionais da Escola Militar do Realengo – que teoricamente deveriam sempre buscar novidades técnicas para repassá-las aos futuros engenheiros militares e, naturalmente, às fábricas militares – quem decidiria o que seria incorporado à biblioteca de seu estabelecimento. Tal informação oferece maiores indícios de que a diretoria de Estrela só poderia ser ocupada por um engenheiro militar, já que um leigo não teria capacidade para selecionar uma bibliografia técnica condizente com os objetivos da Fábrica.

Em 1918, a Fábrica de Estrela produzia pólvora para caça, minas (para fins militares e comerciais), artifícios pirotécnicos, “escorvas de carga de

<sup>5</sup> De acordo com o regulamento interno da Fábrica de Pólvora de Estrela, o Adjunto da Fábrica deveria ser um 2º ou 1º tenente, o que corrobora a tese de que esse profissional provavelmente frequentara a escola de engenharia militar.

<sup>6</sup> As oficinas de pólvoras eram consideradas o “coração da Fábrica”; eram compostas pelas oficinas preliminares ou de preparação de matérias-primas, responsáveis pela carbonização, refinação e/ou trituração dos materiais empregados na produção das pólvoras; e pelas oficinas de fabricação das pólvoras, destinadas ao preparo do “mixtão” binário e ternário, à granulação e primeiro alisamento das “pólvoras granuladas” e ao processo de prensagem das “pólvoras moldadas” ou “prismáticas”. Essas oficinas contavam ainda com uma estação de secagem, separação, desempoeiramento e alisamento final das pólvoras, e eram finalmente encarregadas de acondicionar corretamente as pólvoras produzidas.

projeção” dos canhões Armstrong de pequenos e médios calibres e “cargas de projeção” e de “ruptura” dos canhões Krupp e Whithworth de grandes calibres (BRASIL, 1918).<sup>7</sup> A improvisação técnica da Fábrica de Estrela persistiria ao longo da Primeira República.

Em 1934, a Fábrica de Estrela passou a produzir “pólvora de propulsão”, utilizada para alcances maiores, em canhões da Artilharia de Costa, inclusive os de 280 mm do Forte de Imbuhy. Manufaturava pólvora para uso secundário em minas, “cargas de arrebetamento” (colocada no interior do projétil para a destruição do alvo), granadas ordinárias e shrapnells (estilhaços), combustível de espoletas e cartuchos de sinalização (BRASIL, 1935, p. 110). A Fábrica de Estrela também iniciaria a produção de foguetes elementares, dispositivos que dariam origem aos atuais mísseis. Esta atividade, de acordo com o general Dutra, somente começaria a apresentar bons resultados em 1937, com a aquisição de equipamentos fabricados pela firma Lindau & Cia, de Porto Alegre (BRASIL, 1938, p. 75).

A baixa complexidade da produção da pólvora negra, aparentemente desencorajava inversões na velha fábrica. O Ministério da Guerra concentrava suas atenções na manufatura das modernas pólvoras sem fumaça da Fábrica de Piquete, localizada no interior do Estado de São Paulo. Em 1939, tendo em vista a redução de encargos públicos e a aproximação com o setor privado, a Fábrica de Estrela foi arrendada a particulares (BRASIL, 1940, p. 111).

## FÁBRICA DE PIQUETE

A Fábrica de Pólvora sem Fumaça de Piquete, criada em 1902 e inaugurada sete anos mais tarde, objetivava produzir pólvora sem fumaça e explosivos à base de nitrocelulose. Ao contrário da Fábrica de Estrela, era incentivada a desenvolver pesquisas, tentando reproduzir o modelo europeu e estadunidense; contava com um laboratório químico para experiências e estudos relativos à técnica e à qualidade da produção (BRASIL, 1910).

Frente as condições da indústria brasileira, a Fábrica de Piquete sinalizava inequivocamente a modernidade e o progresso. O regulamento de 1910 previa a contratação de três químicos profissionais e dois auxiliares. Não obstante os esforços dos militares em Piquete, a carência de mão de obra qualificada impediria o aproveitamento de todo o potencial das instalações

---

<sup>7</sup> “Cargas de ruptura” são pólvoras que têm um poder detonante para promover a ruptura de determinadas estruturas sólidas, como rochas e granito. “Escorva de carga de projeção” é uma espécie de sensibilizador para a iniciação de carga explosiva, geralmente constituído por um pequeno saco que contém pólvora negra. “Cargas de projeção” é a carga intermediária, localizada entre o iniciador e a cabeça do projétil, responsável pela projeção do projétil até o alvo.

da fábrica. Em 1910, o estabelecimento já possuía os equipamentos necessários à produção das avançadas pólvoras de base dupla. Contudo, o fabrico dessas pólvoras seria iniciado somente na década de 1930, quando a Escola Técnica do Exército (EsTE) começaria a formar os engenheiros químicos capazes de conduzir e dominar todo o processo produtivo. A inexistência de cursos de química no país impedia que os requisitos para a contratação dos químicos e auxiliares fossem cumpridos. A Fundação do Instituto de Química do Rio de Janeiro, em 1918, seria um marco no ensino da química no país, mas não provocaria imediatamente efeitos relevantes na capacidade da frágil indústria bélica brasileira (FARIAS; NEVES; SILVA, 2004, p. 60).

Em 1915, Piquete já comercializava produtos duais, usados tanto para fins militares quanto na indústria civil. O destaque era o ácido sulfúrico, produzido em diversas concentrações e capaz de atender a diversas finalidades. Naquele ano, além de ácido sulfúrico, foram ainda fabricados ácido nítrico, ácido clorídrico, nitrato de sódio, éter, éter sulfúrico quimicamente puro; “algodão colódio” (algodão adequado para a produção da nitrocelulose), “algodão-pólvora” (nitrocelulose), glicerina, nitroglicerina, acetona e acetato de cálcio (BRASIL, 1915).

Obviamente, seria impossível para a Fábrica de Pólvora sem Fumaça reproduzir a inovação da indústria alemã, que alcançara esse estágio de produção ainda no século XIX. Todavia, diante dos atrasos da economia e da indústria brasileira e da ausência de universidades e centros de pesquisa, os avanços galgados por essa fábrica impressionam. Piquete seria uma importante fornecedora de insumos para a crescente indústria paulista e de variados explosivos para as Forças Armadas. Apesar de o regulamento interno de 1910 já prever a venda de sua produção para o mercado “adaptando-a às necessidades civis” e que empresas contratassem a fábrica para a realização de estudos técnicos, apenas em fevereiro de 1931, as Seções Comerciais (responsáveis pela distribuição e venda da produção) das fábricas militares seriam regulamentadas e, em alguns casos, criadas oficialmente.<sup>8</sup>

No início da década de 1930, a capacidade produtiva das fábricas militares seria colocada à prova, não por ameaças externas, mas pela

---

<sup>8</sup> O Ministério da Guerra decidiu que as seções comerciais poderiam vender o excesso da produção não aproveitado pelos militares e que todos os estabelecimentos poderiam executar trabalhos quando solicitados por empresas civis. Do lucro bruto da venda de produtos ou serviços, 20% seriam destinados à Caixa Geral do estabelecimento; 5% ao seu fundo de previsão; 25% seriam utilizados como incentivos à produção (não especificados); e o restante substituiria parte dos gastos do MG com a manutenção da fábrica, tornando-a menos onerosa aos cofres públicos (BRASIL, 1931). Não havia menção à utilização dos lucros para o financiamento de atividades de pesquisa.

Revolução Constitucionalista. Com a revolta paulista de 1932, o tenente coronel Felisberto Antonio Fernandes Leal, em nome do chefe militar dos rebeldes, Bertoldo Klinger, assumiu o controle da Fábrica de Pólvora sem Fumaça de Piquete.<sup>9</sup> Os oficiais da Fábrica foram presos e os funcionários e operários aproveitados pela nova gestão.<sup>10</sup> Durante a rebelião, a Seção Comercial da Fábrica foi fechada. Piquete logrou continuar produzindo, apesar da escassez de matéria-prima e forneceu pólvora, munição, granadas e armas para os “rebeldes”. Apesar dos esforços de guerra, os serviços de manutenção da Fábrica foram mantidos. Os “constitucionalistas” não desejavam simplesmente explorar seu “espólio de guerra”; Piquete deveria ser resguardada para as gerações futuras. Com a derrota paulista, Felisberto Leal entregou o comando do Estabelecimento aos oficiais que prendera ao assumir seu controle.

Em 1935, a EsTE começou a oferecer os químicos especializados que a Fábrica tanto necessitava. As “modernas” “pólvoras de base dupla”, de fabricação mais complexa, por ser constituída por duas bases químicas, a nitrocelulose e a nitroglicerina, passaram a ser finalmente produzidas no Brasil. Piquete era a única fabricante de pólvoras químicas existente no país e sua importância era indiscutível. O Ministro da Guerra considerava este estabelecimento “uma das pedras angulares de nossa defesa militar” (BRASIL, 1936b, p. 96).

Em junho de 1936, o novo regulamento da Fábrica de Piquete foi aprovado.<sup>11</sup> Seu principal objetivo passou a ser o de fabricar pólvoras químicas e explosivos para suprir o Exército e a Marinha. A venda de produtos para particulares continuou como um objetivo secundário, porém importante; pretendia incentivar a criação de indústrias de matérias-primas nacionais e reduzir a importação de produtos similares estrangeiros (BRASIL, 1936a).

As atividades de pesquisa da Fábrica seriam intensificadas com a criação da Sub-Diretoria Técnica, responsável pelo Gabinete de Estudos e Pesquisas da Fábrica e pelo Gabinete de Controle, formado pelos Laboratórios Químico

---

<sup>9</sup> Borrão do Relatório final apresentado ao Gen. Diretor do Material Bélico pela Comissão da F.P.S.F. de Piquete. p. 813.

<sup>10</sup> Repetidas vezes o então diretor da Fábrica, coronel José Pompeu de Albuquerque Cavalcanti, informou que Klinger não puniria os operários que não desejassem trabalhar na Fábrica sob controle rebelde. Alguns dos funcionários abandonaram a Fábrica por serem contrários à Revolução; outros porque foram para o campo de batalha.

<sup>11</sup> Em 31 de julho de 1939, a Fábrica de Pólvora e Explosivos de Piquete passou a denominar-se Fábrica de Piquete. Em dezembro de 1942, o nome mudaria novamente para Fábrica Presidente Vargas.

e Balístico. O Gabinete de Estudos e Pesquisas deveria colaborar nos esforços para o desenvolvimento de novos tipos de pólvora e explosivos e aperfeiçoar os métodos de produção; estudaria a substituição de matérias-primas estrangeiras por produtos nacionais, o aproveitamento dos resíduos de fabricação e recomendaria técnicas de melhoramento da produção. O Laboratório Químico faria o controle de qualidade e a análise das matérias-primas; o Balístico determinaria as características das pólvoras e explosivos a serem fabricados e realizaria experiências com as pólvoras e explosivos importados.

O Regulamento de 1936 exigia que o diretor de Piquete fosse um coronel formado em curso técnico oferecido pelo Exército (provavelmente um ex-aluno da Escola do Realengo ou da EsTE) e o sub-diretor técnico, um tenente coronel ou major formado em química. Outros 14 oficiais deveriam ter completado o curso de química e três o de engenharia. O Regulamento previa ainda a contratação de quatro técnicos em química.

Os contínuos investimentos na Fábrica se refletiam na diversificação e aumento de sua produtividade. Em 1941, Piquete fabricou “algodão-pólvora”; pólvoras de guerra (base simples e dupla), de salva (festim) e de caça; explosivos de guerra (mononitrotolueno, dinitrotolueno e trinitrotolueno, conhecido como trotil e TNT)<sup>12</sup> e industriais (trotil recuperado, óleo de dinitro, dinitro toluol e mononitro-toluol); dinamites; ácidos minerais (sulfúrico, nítrico e clorídrico, para todos os fins industriais bélicos e civis); éter; acetona; álcool; decapante (removedor de tintas); glicerina; “algodão colódio”; e, colódios industriais (elásticos e farmacêuticos) (BRASIL, 1942, p. 56). Três anos mais tarde, a Fábrica de Piquete tornou-se ainda mais produtiva. Fabricou 270 toneladas de “pólvora de base simples”; 630,5 toneladas de “pólvora de base dupla”; 450,5 toneladas de trotil; 680 toneladas de dinamite; e 6,4 toneladas de pólvora de caça (BRASIL, 1945, p. 123).

## FÁBRICA DO REALENGO

Outra “pedra angular da defesa” brasileira era a Fábrica de Cartuchos de Infantaria (Fábrica do Realengo), inaugurada após a proclamação da

---

<sup>12</sup> “O poder destrutivo de uma explosão decorre do choque de ondas causado pelo aumento muito rápido em volume quando gases se formam. No caso da pólvora, o choque de ondas se desloca a centenas de metros por segundo, mas no caso dos ‘alto-explosivos’ (TNT ou nitroglicerina, por exemplo) a velocidade pode chegar a seis mil metros por segundo. (...) A explosividade de uma molécula nitrada depende do número de grupos nitro ligados que tem. O nitrotolueno tem apenas um grupo nitro. Uma nitrção adicional pode acrescentar mais dois ou três grupos nitro, resultando, respectivamente, em di- ou trinitrotoluenos. Embora possam explodir, o nitrotolueno e o dinitrotolueno não encerram a mesma potência que a altamente explosiva molécula de trinitrotolueno (TNT)” (LE COUTEUR; BURRESON, 2006, p. 86-88).

República em terrenos adquiridos ainda em 1875 e 1889. A construção do edifício onde deveria funcionar a Fábrica de Cartuchos Mauser iniciou-se no começo de 1896 e foi concluída em 1898.<sup>13</sup> O Estabelecimento foi inaugurado no dia 8 de abril de 1898 e começou a funcionar regularmente em julho.<sup>14</sup> O principal objetivo da nova fábrica era “manufaturar a munição para as armas portáteis em uso no Exército e na Armada”.<sup>15</sup>

Em novembro de 1899, o Laboratório Pirotécnico, que se localizava em Campinho, zona norte do Rio de Janeiro, foi incorporado à Fábrica. A Fábrica do Realengo passaria a ter como finalidades a produção de munição para armas portáteis e metralhadoras, estopilhas (espoletas de uso em munições de menor calibre), espoletas para artilharia e os artifícios pirotécnicos em uso no Exército.<sup>16</sup> Apesar da quantidade de funções e oficinas, em 1900, a Fábrica contava com apenas 119 funcionários: 57 operários, 52 aprendizes e 10 serventes. Como no caso da Fábrica de Estrela, há indícios para se acreditar que alguns dos cargos da Fábrica do Realengo só poderiam ser ocupados por profissionais formados pela Escola de Engenharia do Exército. O contrário indicaria que essa importante fábrica era comandada por autodidatas.

Em 1910, a Fábrica iniciaria um processo de expansão: foram adquiridos alguns prédios localizados junto à Fábrica de Cartuchos. Os novos terrenos foram ocupados por 74 edifícios, três reservatórios d’água, um depósito de óleo, 15 casas de residência e sete paióis (MG, Histórico da Fábrica do Realengo), resultando em um aumento considerável de suas atividades produtivas. Em 1911, o estabelecimento fabricou “estojos” (recipiente da carga de projeção), balas (parte da cápsula que atinge o alvo), cápsulas, carregadores (dispositivo para municar a arma), calibradores, variados

---

<sup>13</sup> Fábrica destinada a produzir munição para fuzis de repetição a ferrolho, adquiridos logo após a proclamação da República.

<sup>14</sup> As primeiras instalações ocupavam um terreno de 15.600 m<sup>2</sup>. Em 1898, a Fábrica era composta pelos seguintes edifícios: Diretoria Geral, Escritório Administrativo, residência do Diretor Geral, residência do Fiscal, Arquivo, Oficina de Fabricação de estojos, balas para fuzil e ferramentas, Oficina de Recozimento, Oficina de Encaixotamento e depósito, Oficina de Carregamento, Oficina de Eletricidade, cinco Depósitos, Oficina de Fundação, Fornos de detonar cápsulas, Latrinas, Reservatório d’água, dois tanques, Locomóvel, Carvoeira, Oficina de pintura, Oficina de marcação de cucihetes, Caixa d’água, Bomba, Oficina de carregamento de festim, Oficina de caixas de papelão, dois galpões, um grande depósito, Oficina de trituração de fulecinato, Oficina de secagem de fulecinato, Gabinete do Diretor Técnico, Gabinete de Química e Pavilhão de baias. Livro de escrituração dos bens da Fábrica de Cartuchos de Infantaria de Realengo. Agosto de 1937.

<sup>15</sup> Id., Ibid.

<sup>16</sup> Livro de escrituração dos bens da Fábrica de Cartuchos de Infantaria de Realengo. Agosto de 1937.

tipos de estopilhas,<sup>17</sup> espoletas e ferramentas.

Em pouco mais de dez anos de existência, o número de funcionários da Fábrica de Cartuchos de Infantaria quase quadruplicou. Em 1911, Realengo empregava 401 trabalhadores: 12 encarregados de oficina, 141 operários, 53 aprendizes, 175 auxiliares de oficina e 20 serventes.<sup>18</sup> Apesar da inauguração dos Gabinetes Químico e de Metalurgia, o quadro de funcionários e de oficiais não destacava a presença de qualquer engenheiro ou técnico; de acordo com o regulamento da Fábrica, seus principais diretores deveriam ser oficiais de artilharia.<sup>19</sup>

Em 1912 foi criada uma escola para a educação de operários aprendizes. O Ministério da Guerra contratou o engenheiro químico alemão Hans Von Steger para exercer a função de auxiliar técnico da Fábrica por um período de dois anos. “Esse técnico, que ficou subordinado à Diretoria da Fábrica teve por missão ministrar aos funcionários do Estabelecimento, designados pela Diretoria, todos os ensinamentos que lhe fossem pedidos para a aprendizagem no preparo de munição”.<sup>20</sup>

A necessidade de se recorrer a um engenheiro químico estrangeiro ilustra a baixa diversificação e especialização dos cursos oferecidos pela Escola de Artilharia e Engenharia do Exército, também localizada em Realengo. O profissional alemão foi contratado para instruir os funcionários da Fábrica e não como professor da Escola, que formava os oficiais que em breve trabalhariam nos estabelecimentos fabris do Exército. O não aproveitamento de Hans Von Steger como professor provavelmente tinha razões políticas: estavam em curso as negociações para a contração da missão estrangeira para modernizar o Exército e a presença de um alemão na Escola indicaria uma opção de difícil reversão (DOMINGOS NETO, 1979, 2001, 2007; LUNA, 2011).

Mas, certamente, os alunos da Escola se beneficiaram com os ensinamentos oferecidos pelo químico alemão. Até pela proximidade da

<sup>17</sup> Realengo fabricava e fazia o carregamento de “estopilhas de percussão” (utiliza a percussão como mecanismo de iniciação; tipo mais utilizado de estopilha), “de fricção” (utiliza o atrito como mecanismo de iniciação), “obturadoras” e “elétricas” (utiliza uma corrente elétrica como mecanismo de iniciação; estopilha de fabricação mais complexa). A Fábrica fazia também o carregamento (ou seja, colocava a carga) de cápsulas.

<sup>18</sup> De acordo com o levantamento censitário de 1907, naquele ano existiam 3.258 estabelecimentos industriais, que empregavam 150.841 operários, uma média de 46 operários por fábrica. O censo de 1920 mostra a existência de 13.336 estabelecimentos industriais, com 1.815.156 contos de capital e 275.512 operários empregados, uma média de 21 operários por fábrica (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 260, 261; SIMONSEN, 1973, p. 17).

<sup>19</sup> Livro de escrituração dos bens da Fábrica de Cartuchos de Infantaria de Realengo. Agosto de 1937.

<sup>20</sup> Id., *Ibid.*

Fábrica com a Escola, as lições de Steger chegariam às salas de aula; alunos e professores poderiam ser estagiários, auxiliares técnicos ou colaboradores da Fábrica; funcionários que trabalhavam diretamente com o profissional alemão repassariam conhecimentos através de palestras aos alunos. De uma forma ou de outra, os conhecimentos do químico alemão não se restringiriam apenas à produção e aos limites físicos da Fábrica.

Tal como Piquete, a Fábrica de Cartuchos de Infantaria buscava persistentemente sua especialização técnica. Na década de 1930, a Fábrica do Realengo passaria por importantes reformas operacionais e técnicas. Em 1936, a Fábrica de Cartuchos de Infantaria (F.C.I.)<sup>21</sup> foi dotada de novos edifícios e suas oficinas foram incrementadas. A F.C.I. contava com 100 operários, 171 auxiliares, 22 serventes, 20 artífices, 25 aprendizes e 406 trabalhadores, totalizando 764 funcionários.<sup>22</sup> O processo de modernização prosseguiria nos anos seguintes. Em 1937, as reformas na Oficina de Fabricação de Cápsulas possibilitaram o aumento da produção em 100%. Em 1938 foram adquiridas e instaladas 42 máquinas e equipamentos.<sup>23</sup> Quatro anos mais tarde foram construídos mais dois pavilhões e três grandes oficinas, a de Carregamento, a de Revisão e a de Embalagem e Expedição e adquiridas mais 20 máquinas.<sup>24</sup>

A produção da Fábrica do Realengo em 1934 era irrisória se comparada com a produção alcançada dez anos depois. Em 1944, o Estabelecimento produziu mais de 35 milhões de tiros de guerra para armas automáticas, fuzil ou mosquetão, com carregadores; cerca de três milhões de tiros de festim para armas automáticas, fuzil e mosquetão; 120 mil “espoletas de tempo”;

---

<sup>21</sup> Em 1933, esta unidade mudou a denominação da Fábrica de Cartuchos e Artefatos de Guerra para Fábrica de Cartuchos de Infantaria (F.C.I.); em 1939, se tornaria Fábrica do Realengo (F.R.). Além dos prédios administrativos, depósitos, paióis e elementos de infra-estrutura, a Fábrica, em 1936, englobava a Oficina de Estiramento e Polimento de Estojos, Oficina de Fornos Rotativos, Oficina de Fornos Fixos, Oficina de Carregamento de Cartuchos Mauser, Oficina de Espoletas de Granada de Mão, Oficina de Caixeta de Papelão, Oficina de Tempera, Oficina de Revisão de Balas e Estojos, Laboratório Balístico, Oficina de Ferramentas de Munição Mauser e de Precisão, Oficina de Balas, Oficina de Laminadores, Oficina de Fundição, Oficina de Carpintaria, Oficina de Carregadores, Oficina Mecânica, Oficina de Solda a Oxigênio, Oficina de Modeladores e Decapagem, Oficina de Fio de Chumbo, Oficina de Detonar Cápsulas, Oficina de Recalibramento de Estojos de Artilharia, Oficina de Carregamento da Munição de Artilharia, Oficina de Fusão de Trotil, Oficina de Capsulas, Oficina de Fulecinato, Oficina de mistura do Mixto.

<sup>22</sup> Livro de escrituração dos bens da Fábrica de Cartuchos de Infantaria. Realengo, Agosto de 1937.

<sup>23</sup> Infelizmente, nenhum dos documentos pesquisados traz alguma informação sobre a natureza, origem e especificação dessas máquinas e equipamentos.

<sup>24</sup> Quatro máquinas de calibrar tubos, duas de estiramento da bala B2M, duas de terminar a bala B2M, três de calibrar a boca do estajo Mauser 7mm, uma de esmerilhar, um torno mecânico, uma de contornar e limar, duas para revisão de peso da bala B2M, e quatro para a revisão do diâmetro e da altura da cápsula Mauser. MG, Histórico da Fábrica do Realengo.

cerca de 500 mil cápsulas para espoleta e 21 mil “cargas de projeção” Wickeres 152,4 mm. A Fábrica efetuou ainda mais de 350 mil “carregamentos” (carregar significa colocar a carga explosiva dentro do dispositivo) de granadas de mão, de morteiros e canhões; de estojos e de bombas de 55 kg e de 13,7 kg. A Fábrica do Realengo recondicionou cerca de 1,7 milhão de tiros de guerra, beneficiou nove mil estojos e “recalibrou” (ajustou o calibre) um pouco mais de 16 mil estojos (BRASIL, 1945, p. 120, 121). Deve-se destacar que em 1944 foram construídos um pavilhão para a fabricação de detonadores e a Escola de Aprendizagem.

## NOVAS FÁBRICAS

Na década de 1930, além de expandir e aprimorar a produção das Fábricas de Piquete e do Realengo, o Ministério da Guerra, acompanhando a conjuntura industrial “substitutiva de importações” de bens de consumo não-duráveis, criaria seis novas fábricas com o objetivo de produzir bombas e projéteis de artilharia, armas portáteis, gases asfixiantes, cozinhas de campanha e material de transmissão, como telefones de campanha. Os novos estabelecimentos reduziriam, por exemplo, a necessidade de importação de munição, cuja escassez foi sentida durante a Revolução de 1932. O equipamento pesado e mais sofisticado do Exército ainda deveria ser adquirido no exterior, reflexo da ausência de indústrias de base e de bens de capital no Brasil.

Em 1933, a Fábrica de Estojos e Espoletas de Artilharia foi criada para produzir estopilhas para bombas de avião e efetuar o “carregamento” de bombas de aviação, estojos e projéteis de artilharia. Em 1934, o Ministério da Guerra determinou que a nova fábrica, localizada em Juiz de Fora,<sup>25</sup> recebesse todos os equipamentos correlatos às suas funções que estivessem de posse da Fábrica do Realengo. Três anos mais tarde, ficaram prontas as Oficinas de Carregamento de Cartuchos e de Projéteis, a Seção de Usinagem de Espoletas e os laboratórios de Química, Física e Metalografia (que, de acordo com o RMG referente a 1937, eram os melhores de Minas Gerais). A primeira produção de estojos para Canhão Krupp 75 C/28 iniciou-se em 1938, ano em que a Fábrica foi inaugurada.<sup>26</sup> Em 1944, o estabelecimento fabricou cerca de 55 mil estojos de 75 e 88 mm, mais de 390 mil detonadores, 145 mil espoletas, 126 mil estopilhas e “carregou” 47 mil estojos (BRASIL, 1945, p. 124).

O Exército criaria em Itajubá, Minas Gerais, também em 1933, a Fábrica

---

<sup>25</sup> O município mineiro doou os terrenos e edifícios que abrigariam a Fábrica de Estojos e Espoletas de Artilharia.

<sup>26</sup> Expedito Carlos Stephani Bastos. IMBEL-JF Sua Importância Estratégica. Disponível em: <<https://www.ecsbddefesa.com.br/fts/IMBELJF.pdf>>. Em julho de 1939, a Fábrica de Estojos e Espoletas de Artilharia passou a ser conhecida como Fábrica de Juiz de Fora.

de Canos e Sabres para Armas Portáteis.<sup>27</sup> Em janeiro de 1934, o Ministro da Guerra informou que as máquinas destinadas à fabricação de sabres, que estavam para ser instaladas no Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro, deveriam ser transferidas para a municipalidade mineira (BRASIL 1934a).

Em 1935 foi aberta em Itajubá a Escola de Aperfeiçoamento Técnico Profissional que instruiria e treinaria os futuros operários e mecânicos da Fábrica. Tal como as grandes indústrias paulistas, esta fábrica formaria seus “técnicos-operários”. Um ano depois, a Oficina de Canos, o polígono de tiros, os laboratórios e a Oficina de Têmpera (oficina para o tratamento térmico do aço) já estavam em funcionamento enquanto outros setores aguardavam suas respectivas máquinas.

Nos anos de 1936 e 1937, o Serviço Geral de Controle e Pesquisas da Fábrica iniciou experiências com o aço produzido pela Usina de Sabará (Belgo Mineira) na manufatura de canos para fuzil e mosquetão. Em 15 de março de 1937, o Chefe dos Serviços Técnicos da Fábrica realizou os primeiros disparos com o Mosquetão modelo 1922, produzido com canos inteiramente constituídos por aço nacional. Foi um importante passo para atingir um dos objetivos da Fábrica: “Produzir armas fabricadas com aço brasileiro e mão de obra nacional” (BRASIL, 1937a). Amostras constataram que a vida útil do cano fabricado com aço nacional chegaria a até sete mil tiros, o que não era nada mal, tendo em vista o reduzido valor do produto nacional se comparado ao importado. Itajubá agregava pesquisa e desenvolvimento à produção. Como consequência da Missão Militar Norte-Americana, os engenheiros formados na EsTE estagiaram e foram absorvidos pelas fábricas militares. Os preceitos do MIT de ser uma “escola de ciência industrial” foram bem assimilados pela Escola Técnica do Exército (DOMINGOS NETO; MOREIRA, 2010).

Em 1939, tiveram início as aulas da Escola Profissional de Itajubá, funcionando com duas turmas, a de 1º grau para aprendizes e a de 2º, para especialização e racionalização (MG. BE 15, 18 de Janeiro de 1939).<sup>28</sup> A Escola era também frequentada pelos filhos dos operários. Naquele ano foram inauguradas as Oficinas de Guarnições e Acessórios (fornecida à Fábrica pela firma Haupt & Cia.), de Coronhas e Telhas, de Forjas e de Depósito da Culatra.

---

<sup>27</sup> Tal como ocorreu com a Fábrica de Estojos e Espoletas de Artilharia, o município de Itajubá doou para o Ministério da Guerra os terrenos e edifícios que seriam utilizados pela nova fábrica. A transferência da escritura do terreno de cerca de 180.000 m<sup>2</sup> ocorreu no dia 9 de março de 1934 (BRASIL, 1934).

<sup>28</sup> O ensino de 1º grau englobaria instrução física, militar, moral e cívica, aritmética, noções de geometria, de desenho, de ferramental, de usinagem e de construção de máquinas, no 1º tempo de trabalho, das 7 às 10h e 30min. Na parte da tarde, os aprendizes trabalhariam na Oficina de Ferramental da fábrica, cada um no setor referente à sua especialização, que poderia ser de torneiro, fresador, serralheiro e limador. Os alunos do 2º grau teriam apenas 45 minutos de aula por dia. A eles seriam ministradas aulas de Racionalização (trabalho, moralidade, método, trabalho racional, orientação e preço de custo).

Em janeiro de 1941, no sétimo aniversário da inauguração da Fábrica, suas instalações ainda não estavam totalmente concluídas. “Se no término desta sétima jornada, notamos que nos falta ainda muito do elemento material para a conclusão da nossa F.I.<sup>29</sup> devemos convir que muito já temos feito na grande obra social, cívica e moral” (BRASIL, 1941). O motivo dos atrasos das obras foi a guerra, que impediu a importação de máquinas e matérias-primas. Operários e artífices de Itajubá conseguiram, com muito esforço, contornar o problema e a campanha “Consumo de Artigos Nacionais” colaborou neste sentido (GOLDONI, 2011).

Em 1942 seriam inauguradas as Oficinas de Culatra e de Montagem de Armas. Com isso, em apenas dois meses, a Fábrica produziria 2.300 armas. No mesmo ano foi criada a Oficina de Reparações de Máquinas. Durante a Guerra, Itajubá se esforçaria para atingir suas metas de produção.<sup>30</sup> A Guerra exigiria a mobilização total de todas as fábricas militares. A fábrica química de Bonsucesso, por exemplo, seria obrigada a produzir ferragens para cama de campanha.

A Fábrica de Material Contra Gases, localizada na cidade do Rio de Janeiro, no bairro de Bonsucesso, foi inaugurada em 1933 ocupando as instalações da antiga Fábrica Brasileira de Produtos Químicos.<sup>31</sup> Todo o material comprado em 1932 pela Fábrica de Pólvora de Estrela e aquele pertencente à extinta comissão, alocada naquela Fábrica, encarregada de estudar a fabricação de material contra gases (arquivos, relatórios, documentos, máquinas, móveis, utensílios, vidraria e matéria-prima) foram incorporados ao novo estabelecimento militar. O Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro (AGR) também transferiu equipamentos e operários para a fábrica recém-criada.<sup>32</sup> De acordo com as fontes pesquisadas, de novo, a Fábrica de Bonsucesso tinha basicamente apenas o nome. Suas instalações foram reaproveitadas e a maioria de seus equipamentos foi realocada.

O Estabelecimento foi montado, inicialmente, somente para produzir máscaras contra gases. Em 1934, passou a fabricar gases lacrimogêneos

<sup>29</sup> No dia 25 de abril de 1939, a Fábrica de Canos e Sabres para Armas Portáteis passou a denominar-se Fábrica de Itajubá (F.I.).

<sup>30</sup> Em 1944, a Fábrica produziu mais de 10 mil sabres para mosquetão, dez canos para metralhadoras de 7 mm (apenas 0,20% do que fora programado), 15 mil cobre-mira, cerca de 130 mil peças sobressalentes, 350 calibradores e efetuou 3.084 transformações de fuzis em mosquetões, através de modificações mecânicas no cano e no mecanismo de tiro (161,68% da produção programada para o ano) (BRASIL, 1945, p. 128).

<sup>31</sup> MG, Livro Histórico da Fábrica de Material Contra Gases. pág. 1. O documento não informa como o Ministério da Fazenda adquiriu a Fábrica Brasileira de Produtos Químicos. O MG solicitou a doação da Fábrica ao Ministério da Fazenda no dia 29 de Setembro de 1932.

<sup>32</sup> O Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro foi pioneiro na produção de máscaras contra gases no país.

(BRASIL, 1935, p. 111). Um ano mais tarde, começou a produzir gases asfixiantes. Sua capacidade de produção só seria aumentada com a chegada de instalações oriundas da Europa, que permitiriam a produção de cloro.<sup>33</sup> Em 1944, a Fábrica de Bonsucesso produziu cloro, soda cáustica, ampolas lacrimogêneas, ácido clorídrico, cal soda, carvão ativo, filtros industriais, conjuntos para equipamentos, óculos para tropa motorizada, máscaras industriais e granulado químico de absorção. Chama a atenção que uma fábrica química destinada a produção de materiais contra gases e gases asfixiantes tenha produzido, em pleno esforço de guerra, carcaças de alternadores, recipientes para pólvora de base dupla e ferragens para camas de campanha. Isso demonstra um subaproveitamento das instalações da fábrica em “tempos de paz” e/ou uma grande desorganização das fábricas militares (BRASIL, 1945, p. 125-127).<sup>34</sup>

A Fábrica de Projétil de Artilharia (Fábrica do Andaraí), também localizada na cidade do Rio de Janeiro, foi criada nos mesmos moldes da Fábrica de Bonsucesso. Em setembro de 1932, o Ministro da Guerra obteve autorização do Ministério da Fazenda para ocupar as oficinas, edifícios e áreas de uma empresa falida. Poucos dias mais tarde, o MG determinou que fosse efetivada a incorporação ao seu patrimônio das propriedades mencionadas, que passariam a constituir a Fábrica de Projétil de Artilharia. A nova fábrica militar absorveria as oficinas congêneres, com seus respectivos equipamentos e operários, do AGR (BRASIL, 1932). Tal como a de Bonsucesso, a Fábrica do Anadaraí praticamente teria de novo apenas o nome. Em 1934, aguardava-se a entrega dos equipamentos encomendados às empresas alemãs Geler Boehringer G.m.b.H., de Goepingen, e Hydraulik G.m.b.H., de Duisburg (BRASIL, 1935, p. 111, 112).<sup>35</sup>

Devido à mobilização para a Guerra, a Fábrica aumentaria substancialmente sua produtividade, passando a manufaturar centenas de milhares de “corpos de granada de mão” (“corpo de granada” é a granada sem bala e sem explosivos) e de granadas de 75 mm e cerca de 30 mil corpos de granada de 88 e de 152,4 mm (BRASIL, 1944, p. 119, 120).

Os preparativos para a Guerra obrigariam o Ministério da Guerra a reorganizar a Fábrica de Viaturas do Exército, localizada em Curitiba,

---

<sup>33</sup> Com os novos equipamentos, em 1937, houve a criação das oficinas de salmoura, eletricidade, eletrólise, secagem e liquefação, hidrato e cal, cloreto de cal e ácido clorídrico e, soda cáustica (BRASIL, 1938, p. 75, 76).

<sup>34</sup> Em 1944 foi criada a Escola de Aprendizagem da Fábrica, que possuía oficinas próprias voltadas para o ensino aplicado dos funcionários e futuros funcionários de Bonsucesso.

<sup>35</sup> GmbH é a sigla de Gesellschaft mit beschränkter Haftung (em português Sociedade por Cotas de Responsabilidade Limitada ou Sociedade Ltda.).

criada em 1934. A nova estrutura permitiu que a Fábrica de Curitiba produzisse, somente no ano de 1944, 100 viaturas-água (espécie de carro-pipa hipomóvel), 150 viaturas-cozinha (cozinha de campanha), 200 viaturas-munição, 100 viaturas Colonial, 100 viaturas-carne (frigorífico), 100 porta-padiolas (enfermaria), três equipagens de pontes e 100 suspensórios “Tintner” (BRASIL, 1945, p. 128, 129).

Das fábricas abertas pelo MG na década de 1930, aquela que mais se destacaria, juntamente com a de Itajubá, seria a Fábrica de Material de Transmissões, criada em 1939 no Rio de Janeiro. Essa fábrica tinha como finalidades principais produzir e reparar material de transmissões e acompanhar a evolução da técnica das transmissões (BRASIL, 1944).

A Direção Geral da Fábrica era exercida por um coronel da Arma de Engenharia, especializado em transmissões. Ressalta-se que todos os cargos de direção e chefia deveriam ser preenchidos por engenheiros de transmissões. Uma das funções do Diretor Geral, conforme as Instruções Provisórias da Fábrica, publicadas em 1944, seria a de “interessar a indústria civil na confecção de artigos necessários às atividades da Fábrica, a ela recorrendo quando justificável, quer por motivos de ordem econômica, quer por injunções do serviço, quer para fomentar o seu desenvolvimento” (BRASIL, 1944a). Esta diretriz, condizente com a campanha “Consumo de Artigos Nacionais”, incentivaria intercâmbios com indústrias particulares.

A existência de quadros especializados contribuiu positivamente para o funcionamento da Seção Tecnológica da Fábrica, considerada o centro nevrálgico do Estabelecimento, seu departamento de pesquisa e desenvolvimento. A seção seria responsável pela especialização profissional do pessoal; pelo estudo de questões referentes ao aperfeiçoamento da produção e à padronização do material; pela transmissão, à seção industrial, das técnicas de produção e das características de cada item a ser fabricado; pela emissão de pareceres relativos às técnicas de produção e pela recomendação da aquisição de livros e revistas científicas que seriam incorporados à biblioteca da Fábrica.

No ano de sua criação, a Fábrica de Material de Transmissões produziu telefones de campanha, quadros comutadores de quatro direções (espécie de mini-central telefônica), pranchetas monitoras para estudo do telefone de campanha e vários acessórios relacionados à telefonia, como bobinas de cabo leve, bobinas de cabo pesado, bolsas de assentador, forquilhas desenroladeiras para cabo leve e pesado e carrinhos transportadores (BRASIL, 1940, p. 96). É notável o salto quantitativo e qualitativo alcançado em apenas quatro anos. Em 1943, o Estabelecimento produziu mil telefones de campanha (ressalta-se que o modelo era mais avançado do que aquele

produzido em 1939); 500 quadros comutadores de quatro direções; 50 centrais telefônicas de 12 direções; 25 centrais telefônicas de 30 direções; 120 estações rádio de campanha; 15 transmissores; 11 moduladores; 72 osciladores de áudio para aprendizagem; 160 cristais de quartzo; 300 manipuladores para aprendizagem; cinco tubos lança-foguetes e dezenas de bobinas (BRASIL, 1944b, p. 236).

A Fábrica de Material de Transmissões desenvolveu, ao longo de 1943, uma série de estudos técnicos destinados a solucionar o problema de produção de material pela indústria civil. Desses estudos, destaca-se o relativo ao corte de cristais de quartzo. O quartzo brasileiro é considerado um dos melhores do mundo e está presente de forma abundante no território nacional. Todavia, a técnica empregada no seu beneficiamento era muito incipiente. Técnicos da Fábrica, após vários estudos, conseguiram aprimorar os métodos de corte. Os resultados obtidos, de acordo com o MG, foram muito satisfatórios. Em viagem aos Estados Unidos o diretor da Fábrica pôde comprovar os avanços alcançados por seu departamento de pesquisa e produção<sup>36</sup>.

Em menos de quarenta anos, engenheiros militares brasileiros passaram da realização de experiências pioneiras em torno da fabricação de um “simples” aparelho telefônico, no Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro, para a fabricação de modernos telefones de campanha e centrais telefônicas na Fábrica de Material de Transmissões, instrumentos da maior relevância nas operações militares da época. O ideal das “fábricas-laboratórios” militares de reduzir a dependência das importações de material parecia estar se concretizando.

## RENOVAÇÃO DO ARSENAL DE GUERRA

A história do Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro tem início em 1762, com a criação da Casa do Trem, que fabricava lanças e fazia a manutenção do material bélico importado. Em 1811, a Casa do Trem foi transformada no Arsenal de Guerra do Rio, que fabricaria armas, munições e outros artigos bélicos (AMARANTE, 1999, p. 212). O Arsenal mudaria de nome três vezes: Arsenal de Guerra da Corte, em 1832; Arsenal de Guerra da Capital, em 1889; e, finalmente, Arsenal de Guerra do Rio de Janeiro, em 1902. Neste ano, o Arsenal também trocou de endereço, se transferiu do prédio hoje ocupado

---

<sup>36</sup> Provavelmente, os engenheiros da Fábrica de Material de Transmissões receberam ajuda dos estadunidenses no desenvolvimento dessa nova técnica de corte de quartzo. Conforme Vágner Alves (2002, p. 128), em 1941, vários acordos foram firmados entre o Brasil e os Estados Unidos com o objetivo de garantir o fornecimento de produtos estratégicos para os EUA, um deles o quartzo.

pelo Museu Histórico Nacional para o bairro do Caju.

Em 1857, o então Arsenal de Guerra da Corte realizou sua primeira atividade de pesquisa e desenvolvimento: um canhão de bronze de boca elíptica, ante carga e de alma lisa.<sup>37</sup> Durante a Guerra do Paraguai (1864-1870), o Arsenal cumpriria papel de alta relevância produzindo 93 canhões La Hitte (reconhecido por sua velocidade de fogo e precisão), munições, armamentos, equipamentos, lanças e todo o fardamento das tropas brasileiras (AMARANTE, 1999, p. 214, 215). Não há dados sobre a quantidade de mão de obra empregada, mas pelo volume da produção, pode-se concluir que tratava-se de um complexo fabril expressivo perante as condições brasileiras.

Em 1868, a Fábrica de Armas da Conceição foi absorvida pelo Arsenal. Com isso, o estabelecimento militar passou também a produzir armas leves. Em 1916, com a instalação de uma moderna oficina, o AGR passou a montar o Fuzil Mauser 1908. Naquele ano foram construídos os laboratórios de Química, de Ensaio Mecânicos, Físicos e Metalúrgicos. A partir de então, o AGR passaria a funcionar cada vez mais como uma espécie de “fábrica laboratório”, exercendo ao mesmo tempo suas habituais atividades fabris e as de um centro de pesquisas. Em 1918, as oficinas do Arsenal desenvolveram e construíram um aparelho telefônico, que apresentou bons resultados nas experiências realizadas.

Em 1920 foram instalados no AGR equipamentos para a fabricação de aço. Com a nova tecnologia, o Arsenal passou a produzir granadas para artilharia de campanha e de costa, pontões metálicos para a Engenharia e vários modelos de chapas de aço. Por intermédio de suas fábricas, o Exército tentava de alguma forma desempenhar atividades de pesquisa que resultassem na diminuição de sua dependência externa.

Na década de 1930, o Arsenal daria continuidade às atividades de pesquisa. Em 1934, começaria a elaborar estudos referentes à fabricação de um morteiro de 81mm, que contaria com um aparelho aperfeiçoado de pontaria (BRASIL, 1935, p. 113). O morteiro passou a ser produzido “em

---

<sup>37</sup> “Boca do canhão” é o espaço reservado para a passagem do projétil. Desde os primórdios até hoje, este espaço tem a forma cilíndrica e o diâmetro do vazio é igual ao diâmetro do projétil para evitar o vazamento de gases o que significaria perda de energia. O Capitão Barriga, autodidata que servia no Arsenal de Guerra, pesquisou a possibilidade de um vazio na forma de uma elipse e, evidentemente, um projétil elíptico; mas a pesquisa foi um insucesso. “Ante carga” significa carregar o projétil pela boca da arma (era o processo antigo), ao passo que modernamente o carregamento é feito pela retaguarda da arma. “Alma lisa” é a forma inicial de projetar o vazo do canhão. Nessas condições, o voo do projétil é errático. A “alma moderna” é raiada para imprimir um movimento de rotação ao projétil, durante o deslocamento no tubo do canhão, o que vai garantir um desempenho aerodinâmico estável e preciso.

linha” dez anos mais tarde, sendo amplamente utilizado no treinamento da tropa.

Apesar das pesquisas desenvolvidas pela “fábrica-laboratório” e da formação de engenheiros pela EsTE, o AGR, durante a Segunda Guerra, dispunha de capacidade para produzir grandes volumes, mas sem muita sofisticação técnica. Em 1944, o Arsenal fabricou 250 morteiros de 81 mm (completos); 750 cangalhas (carroça) para transporte; 120 mil corpos de granadas de 75 mm, 207 mil de granadas de 81 mm e 140 mil de granadas de mão; mil tornos e varetas de limpeza; cinco mil falsos-ferrôlho (acessório utilizado no treinamento militar); e mil régua graduadas de 500 mm. A pólvora utilizada nos armamentos manufaturados pelo Arsenal era produzida pelas fábricas de Estrela e Piquete, o que revela a integração do complexo industrial sob a responsabilidade do Exército (AMARANTE, 1999).

Chama atenção a quantidade de material de limpeza de armas produzido pelo AGR: 23,5 toneladas de antióxido; 11,8 de limpa-metal; 11,6 de graxa; 15,2 de líquido para correame; 28,8 de óleo fino; 500 quilos de óleo mobiloil (óleo lubrificante para armas); quase 10 toneladas de óleo grosso e 22,3 de estopa (BRASIL, 1945, p. 129, 130). Durante a Guerra, o Arsenal de Guerra da Margem se destacaria também pela produção de material de limpeza de armas.

O Arsenal de Guerra do Rio Grande do Sul foi criado em 1828. Na década de 1930, o Ministério da Guerra esperava que o Arsenal orientasse e coordenasse a produção da indústria civil destinada ao emprego militar. O Estabelecimento deveria oferecer técnicos especializados, desenhos, modelos e plantas aos interessados particulares. Aconselharia e fiscalizaria a produção e seu escoamento para o destino conveniente (BRASIL, 1935, p. 113, 114). Apesar desses planos grandiosos, durante a Segunda Guerra, o Arsenal de Guerra da Margem (AGM)<sup>38</sup> apenas fabricou acessórios e material de limpeza que poderiam ser facilmente encomendados às empresas privadas.

De pretensão coordenador da produção da indústria civil, o AGM se transformou em produtor de artigos secundários. Em 1944, o Arsenal gaúcho produziu 3 toneladas de “anti-óxido”; 3,5 de graxa; 2,5 de “limpa-metal”; 9 de “líquido para correame”; 7,5 de óleo fino; 2,5 de óleo grosso; 5 de estopa; mil tornos e varetas de limpeza, mil varetas de lubrificação, 5 mil “falsos-ferrôlho”, mais de 21 mil bandoleiras, 750 bornais de lona, 850 capas

---

<sup>38</sup> Em 1939, o Arsenal de Guerra do Rio Grande do Sul passou a se denominar Arsenal de Guerra da Margem (AGM).

de lona e 500 coberturas de lona para metralhadoras pesadas Hotchkiss. Sua produção “bélica” propriamente dita seria limitada ao carregamento de poucas dezenas de milhares de granadas de mão e de 75 mm e à fabricação de 500 “quebra-chamas”, 37 mil granadas de mão e 18 mil corpos de granadas (BRASIL, 1945, p. 131, 132). A capacidade da indústria civil fora superestimada em 1934 ou os oficiais não conseguiram coordenar as ações dos industriais civis?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços produtivos despendidos pelo Ministério da Guerra propiciaram aos comandantes uma percepção mais abrangente e aprofundada dos múltiplos e complexos problemas a serem enfrentados para que o Brasil reduzisse sua dependência externa em armas e equipamentos. As experiências acumuladas permitiriam uma atuação mais decisiva junto ao governo federal e ao empresariado industrial emergente. A crise do modelo agroexportador, a grande ruptura política de 1930 e a relativa perda de poder das tradicionais oligarquias monocultoras abririam espaço para medidas de apoio à industrialização e aplainariam a rota da capacitação tecnológica e industrial para uso militar.

A industrialização foi vislumbrada por parte das elites nacionais como a resposta para as vulnerabilidades econômicas e defensivas do país. Pensando na defesa, o Ministério da Guerra formou uma grande variedade de profissionais, construiu ferrovias e rodovias, criou centros de pesquisa, patrocinou atividades de P&D, ergueu e financiou a construção de fábricas e indústrias.

Contudo, apesar do crescimento industrial extraordinário das décadas de 1930 e 1940 e da formação dos mais diversos profissionais, às vésperas da Segunda Guerra Mundial não havia ainda indústrias pesadas e básicas no país.<sup>39</sup> As atividades de pesquisa de ponta eram incipientes e limitadas. Enquanto o mundo assistia perplexo ao desenvolvimento da extraordinária máquina de guerra alemã, técnicos militares brasileiros comemoravam a manufatura de um cano para um fuzil importado; no auge da Guerra, em 1944, enquanto os cientistas da FFCL da USP fabricavam pioneiramente os primeiros sonares brasileiros, a indústria de guerra estadunidense, de

---

<sup>39</sup> Segundo análise de Simonsen (1973, p. 28), que utiliza um coeficiente de ponderação, que leva em conta fatores como a inflação e o custo de vida, entre 1914 e 1938 a produção industrial do país praticamente quadruplicou e a do Estado de São Paulo mais do que quintuplicou. Adotando critérios diferentes dos utilizados por Simonsen, Wilson Cano (2007, p. 74-79; 336, 337) aponta que o produto real da indústria brasileira triplicou entre 1919 e 1939 e dobrou entre 1939 e 1949. São Paulo teria quadruplicado sua produção industrial no primeiro período e elevado esta produção em 2,5 vezes entre 1939-1949.

acordo com Keegan (1996, p. 328), produziu 90 mil aviões e lançou ao mar três novos navios da classe Liberty (cargueiro) por dia.

O aumento da capacidade de produção dos bens de consumo nacionais estava condicionado à importação de “inovações” e máquinas e à otimização das plantas industriais instaladas na segunda metade da década de 1920.<sup>40</sup> Logo, o esforço das fábricas militares seria realizado mediante a utilização de máquinas velhas e pouco produtivas, ou mediante a importação de equipamentos, através de artifícios como o Lend & Lease Act.<sup>41</sup> Dessa forma, a importação de bens não duráveis seria substituída pela importação de bens duráveis e de capital (alguns obsoletos e de “segunda mão”). A economia e a defesa do país continuariam dependentes do capital, das indústrias e das técnicas de produção estrangeiras.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Vágner Camilo. *História de um Envolvimento Forçado*. São Paulo: Loyola, 2002.

AMARANTE, José Carlos Albano do. O Exército, a Educação, Ciência e Tecnologia e o Rio de Janeiro. In: KRIEGER, Eduardo Moacyr; PEREIRA Carlos Patrício Freitas; PEREGRINO Fernando. (Org.). *As Forças Armadas e o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Assaré Gráfica e Editora Ltda., 1999.

BASTOS, Expedito Carlos. *IMBEL-JF sua importância estratégica*. Disponível em <[www.ecsbddefesa.com.br/fts/IMBELJF.pdf](http://www.ecsbddefesa.com.br/fts/IMBELJF.pdf)>. Acesso em: 23 de mai. 2009.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 356*, Brasília, DF, 15 jun. 1914.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 1*, Brasília, DF, 22 fev. 1934a.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 143*, Brasília, DF, 15 out. 1932.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 163*, Brasília, DF, 16 jul. 1941.

---

<sup>40</sup> As débeis estatísticas oficiais revelam que das 324.689 máquinas em funcionamento no ano de 1939 no estado de São Paulo, 36.610 tinham menos de cinco anos de uso, 45.919 tinham entre cinco e dez anos, 130.811 tinham mais de dez anos e 111.349 tinham idade desconhecida (PRADO JÚNIOR, 2008, p. 263, nota de rodapé 89).

<sup>41</sup> Cf. GOLDONI, 2011.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 180*, Brasília, DF, 25 jul. 1918.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 3*, Brasília, DF, 9 mar. 1934b.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 30*, Brasília, DF, 22 jul. 1944a. (suplemento nº 1).

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 32*, Brasília, DF, 10 jun. 1936a.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 416*, Brasília, DF, 25 mar. 1915.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 47*, Brasília, DF, 15 de Junho de 1931.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 58*, Brasília, DF, 15 mar. 1937a.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Boletim do Exército n. 78*, Brasília, DF, 25 set. 1910.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Borrão do Relatório final apresentado ao Gen. Diretor do Material Bélico pela Comissão da Fábrica de Pólvora sem Fumaça de Piquete*.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Histórico da Fábrica do Realengo*.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Livro de escrituração dos bens da Fábrica de Cartuchos de Infantaria de Realengo*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, Agosto de 1937b.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Livro Histórico da Fábrica de Material Contra Gases*.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1935.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1936b.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1937.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica*

*dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1938.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1939.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório apresentado ao Presidente da Republica dos Estados Unidos Brasil*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1940.

BRASIL. Secretária-Geral do Exército. *Relatório das principais atividades do Ministério da Guerra: durante o ano de 1941 (Secreto)*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1942.

BRASIL. Secretaria-Geral do Exército. *Relatório das principais atividades do Ministério da Guerra: durante o ano de 1943 (Secreto)*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1944b.

BRASIL. *Secretaria-Geral do Exército. Relatório das principais atividades do Ministério da Guerra: durante o ano de 1944 (Secreto)*. Rio de Janeiro: Estado Maior do Exército, 1945.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas, SP: Unicamp, 1998.

DOMINGOS NETO, Manuel. A Disputa pela Missão que mudou o Exército. *Estudos de História*, UNESP, SP, v. 8, n. 1. p. 197 -215, 2001.

DOMINGOS NETO, Manuel. Gamelin, o modernizador do Exército. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v.3, n.4. p. 219-256, jan./jun. 2007.

DOMINGOS NETO, Manuel. *Influence Étrangère dans la modernization de l'armée brésilienne (1889-1930)*. Tese (Doutorado)- Universidade de Paris III, 1979.

DOMINGOS NETO, Manuel; MOREIRA, Luis Gustavo Guerreiro. O Instituto Militar de Engenharia. In: DOMINGOS NETO, Manuel (Org.). *O Militar e a Ciência no Brasil*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. cap. 4, p. 99-116.

FARIAS, Robson Fernandes de; NEVES, Luiz Seixas das; SILVA, Denise Domingos da. *História da Química no Brasil*. Campinas: Editora Átomo, 2004.

FULLER, John Frederick Charles. *A Conduta da Guerra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

GOLDONI, Luiz Rogério Franco. *Indústria de Defesa no Brasil entre as duas Guerras Mundiais*. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, 2011.

HILTON, Stanley. *O Brasil e a Crise Internacional: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

HILTON, Stanley. *O Brasil e as Grandes Potências: 1930-1939*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LE COUTER, Penny; BURRESON, Jay. *Os Botões de Napoleão: as 17 moléculas que mudaram a história*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

LIDDELL HART, Basil Henry. *As grandes guerras da história*. 6 ed. São Paulo: IBRASA, 2010.

LUNA, Cristina Monteiro de Andrade de. *Os jovens turcos no processo de desenvolvimento do Exército Brasileiro e da nação*. Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ, 2011.

MCCANN, Frank D. *Soldados da Pátria: história do exército brasileiro (1889-1937)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MOTOYAMA, Shozo. (Org.). *USP 70 Anos: imagens de uma história vivida*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

PHILBIN, Tom. *As 100 maiores invenções da história: uma classificação cronológica*. Rio de Janeiro: DIFEL, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

SCHULZ, John. *O exército na política: origens da intervenção militar (1850-1894)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. *Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília: Ministério da Ciência e da Tecnologia, 2001.

SIMONSEN, Roberto Cochrane. *Evolução Industrial do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Editora Nacional; Editora da USP, 1973.

Recebido em: 25/02/2013

Aceito em: 29/07/2013

# DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA DE DEFENSA A LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

Aureliano da Ponte\*<sup>1</sup>

## RESUMEN

---

La industria de defensa ha sido definida como un área prioritaria para Argentina, tal como revelan documentos oficiales recientes. En este contexto, el artículo propone una perspectiva analítica para pensar las bases conceptuales sobre las cuales formular una política industrial y tecnológica que dedique esfuerzos sustantivos para la generación de capacidades autónomas mientras impulsa iniciativas para la cooperación regional. De este modo, el enfoque adoptado distingue los niveles (nacional/regional) y sostiene que primero debe definirse una política doméstica que disponga de las herramientas institucionales adecuadas y, complementariamente, establezca objetivos y mecanismos que permitan articularla con proyectos cooperativos.

**Palabras clave:** Industria y tecnología; Defensa; Cooperación.

# FROM DEFENCE TECHNOLOGICAL POLICY TO THE CHALLENGES OF REGIONAL COOPERATION

## ABSTRACT

---

Defence industry has been defined as a main area for Argentina, as revealed in current official documents. Within this context, the article proposes an analytic perspective so as to think conceptual bases among industrial and technological policies, which dedicates great efforts for the independent capacities as well as improving regional cooperation. Like this, focus adopted distinguishes different levels (regional and national) and states that first of all, a domestic policy shall be established in order to propose proper institutional tools and, also, establish objectives and mechanism

---

\* Escuela Superior de Guerra (EA), Buenos Aires, Argentina. E-mail: audaponte@yahoo.com.ar

<sup>1</sup> Profesor e Investigador en Escuela Superior de Guerra da Argentina (EA); Profesor e Investigador en Universidad del Salvador.

which shall allow its use in cooperative projects.

**Keywords:** Industry and technology; Defense; Cooperation.

## INTRODUCCIÓN

La República Argentina desarrolló desde 1922 con la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), una serie de experiencias muy relevantes en sectores industriales estratégicos. Entre ellos, el siderometalúrgico, el petroquímico y la química pesada, el gasífero, el petrolero y el nuclear. Más allá del proceso de desmantelamiento industrial que comenzó a mediados de los setenta y alcanzó su máxima expresión en los años noventa, aún son pocos los estudios realizados sobre trayectorias específicas considerando su relevancia. Además, no sólo parece pertinente analizarlas con una mirada histórica, sino también es necesaria una evaluación crítica de las diversas políticas industriales implementadas para extraer enseñanzas (algunas excepciones DEL RÍO, 1964; SÁBATO, 1969, 1972; SCHVARZER, 2003; THOMAS; VERSINO; LALOUF, 2008; BELINI; ROUGIER, 2009; ROUGIER, 2010). Por cierto, esta afirmación es aún más evidente en relación a la investigación sobre la Industria y Tecnología de Defensa (en adelante, ITD), ya que también fueron importantes los esfuerzos en los campos aeronáutico, naval, armamentos y blindados y aeroespacial (algunas excepciones DE PAULA; MARTÍN; GUTIÉRREZ, 1980; ANGUEIRA; TIRRE DE LARRAÑAGA, 1995; BURZACO, 1995; ALEMANZOR, 1997; HALBRITER, 2004; ARTOPOULOS, 2007; BLINDER, 2011, 2012; DA PONTE, 2010; 2011).<sup>2</sup>

Al respecto, es esencial preguntarse, en línea con lo que propone Hurtado de Mendoza (2010, p. 11), cómo es posible formular políticas

---

<sup>2</sup> En relación a las industrias para la defensa, su evolución puede dividirse en cuatro grandes períodos que se delimitan a partir de las particularidades de mayor relevancia que configuraron a cada uno. El primero abarca los orígenes de las Fábricas Militares y está asociado a las consecuencias de la Primera Guerra Mundial respecto de las concepciones estratégicas militares vigentes. En él surgen las bases de la corriente militar-industrial nacional pero también se perfila el desarrollo relativamente aislado que tuvieron las industrias militares con respecto a la industria argentina en general en su evolución histórica. Esta característica limitó las potencialidades del sector. El segundo período abarca desde comienzos de 1940 hasta la caída del gobierno peronista y representa una de las etapas de mayor avance del sector militar-industrial, diferenciado por la confluencia de intereses proindustrialistas en la conducción de organismos estatales. El tercer período, se extiende desde 1955 hasta 1976, marcado por la inestabilidad institucional y la desorientación estratégica. El último período comenzó a partir del golpe de Estado de 1976, cuando se produjo una profunda reorientación de la estructura económica hacia la economía financiera y de servicios. De este modo, la política de desregulación y apertura, endeudamiento y de desprotección de la industria argentina generaron las condiciones para la precarización general de la economía, situación que impactó negativamente en el sector de la Defensa en la década del ochenta que terminaría en el proceso de desmantelamiento a principios de los años noventa (DA PONTE, 2010b).

públicas para estos sectores desconociendo en profundidad sus recorridos y los de las instituciones vinculadas e indagando en los aciertos y los errores.<sup>3</sup>

Actualmente, la conducción política del país ha establecido entre sus objetivos el fortalecimiento de la industria de producción para la defensa tal como revela la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)<sup>4</sup>, documento de carácter sectorial que inaugura el Ciclo de Planeamiento, en el cual se explicitan los lineamientos centrales de la política de defensa nacional y de la política militar.<sup>5</sup> Asimismo, en el plano regional el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el cual Argentina desempeña un rol muy activo, ha dispuesto entre sus prioridades la cooperación en la esfera de ITD. Este propósito ha sido expresado tanto en su estatuto de creación como en los planes de acción que orientan las iniciativas del Consejo (Eje 3: Industria y Tecnología de Defensa: 2009-2010 /2010-2011 y 2012).

En definitiva, pese al carácter estratégico y su significado en términos de poder nacional (PAARLBERG, 2004; SEMPERE, 2006; LONGO, 2009; SOUSA MOREIRA, 2011; SANJURJO JUL, 2011), a los notables antecedentes nacionales, a las manifestaciones institucionales recientes reflejadas en los documentos referidos, e inclusive considerando la existencia de una frondosa bibliografía autóctona dedicada a reflexionar sobre la integración regional, llamativamente el estudio de la “cuestión tecnológica” y su vinculación con la política de defensa, ya sea en la dimensión autónoma o en la cooperativa, ha permanecido en un lugar relegado de la agenda académica.<sup>6</sup>

Por lo tanto, este trabajo busca una aproximación a una problemática extremadamente compleja. Uno de los aspectos que lo vuelve más equívoco es que los objetivos políticos, económicos y estratégico-militares influyen tanto en el plano nacional como en el cooperativo, pero operando bajo

---

<sup>3</sup> Se considera que “no es posible elaborar políticas para las actividades de investigación y desarrollo tecnológico aptas (...) sin un conocimiento exhaustivo de las trayectorias institucionales, de los intentos previos de consolidación de un ‘sistema’ institucional y de las razones que los obstaculizaron” (HURTADO DE MENDOZA, 2010, p. 30).

<sup>4</sup> La Directiva dice: “MINISTERIO DE DEFENSA deberá continuar con el proceso de fortalecimiento y profundización del desarrollo de la Industria de Producción para la Defensa (...) Deberán promoverse los cambios necesarios a efectos de lograr un sistema científico y tecnológico de la Defensa efectivamente coordinado y funcional” (ARGENTINA, 2009).

<sup>5</sup> Argentina adoptó la metodología de planeamiento por capacidades en el año 2007. En relación al Planeamiento, se define como el “proceso esencial e insustituible del Sistema de Defensa Nacional en lo que refiere a la definición de todos los subsistemas del Instrumento Militar: recursos humanos, infraestructura, logística, material, información, adiestramiento, organización y doctrina” (Decreto 1729/07)

<sup>6</sup> Este trabajo define a la tecnología “como el conjunto ordenado de conocimientos utilizados en la producción y comercialización de bienes y servicios” (SABATO, 1975; LONGO, 2007). Lógicamente, son de particular interés aquellas con potencial aplicación en el campo de la Defensa Nacional.

distintas lógicas. Esto es central, por ello, hay que identificar las diferencias. Es decir, se debe reflexionar desde que posición un país coopera y con qué finalidad, evitando confundir los niveles. El caso de Brasil evidencia este argumento. Mientras que el país participa del CDS, continúa generando un conjunto de instrumentos para el fortalecimiento de su propia base industrial de defensa (FERNANDES, 2004; BRASIL, 2008; LONGO, 2009; CORRÊA, 2010, 2011; LEL..., 2013).<sup>7</sup>

En otras palabras, pensar la cooperación regional obliga a reflexionar a la vez en la propia política argentina en ITD, partiendo de distinguir cómo las variables intervinientes inciden en cada nivel. Así las cosas, se formulan los siguientes interrogantes para orientar el trabajo: ¿Cuáles son las características y condicionantes para elaborar una política industrial y tecnológica en el área de defensa? ¿Cómo se articula el desarrollo autónomo con la dimensión cooperativa?

De todas maneras, antes de analizar y/o comparar políticas e instrumentos específicos, o proponer potenciales estrategias para avanzar en acuerdos regionales, parece más relevante enmarcar el debate. Igualmente, un escrito de estas características apenas apunta a realizar un aporte al tema y presentar enfoques analíticos que puedan, eventualmente, constituir los fundamentos de futuras políticas públicas en la materia.

Con todo, el artículo se organiza de la siguiente manera. Primero analiza el doble carácter, político-estratégico y económico-industrial, de la industria y tecnología de Defensa. Luego, considera algunos elementos de su relación con el contexto internacional para dar cuenta de su vinculación con el poder en el sistema internacional. Sobre estas bases, procura una aproximación que ayude a dilucidar las complejidades intrínsecas y los múltiples aspectos, en los planos nacional e internacional, que deben tenerse en cuenta como referencia para elaborar una política industrial y tecnológica en Defensa y, desde allí, pensar en la articulación efectiva de una estrategia suramericana y la concreción de programas de cooperación que favorezcan la generación y/o fortalecimiento de capacidades de los instrumentos militares de los países de la región. Concluye con los principales desafíos tanto para la

---

<sup>7</sup> Amarante (2011) define que “a obtenção da tecnologia militar passa a ser o alvo das bases de defesa de C&T, de P&D, de Infraestrutura, de Produção e de Logística. A integração funcional dessas cinco bases compõe a espinha dorsal para a capacitação tecnológica militar de um país, sinteticamente cognominada por Base Industrial de Defesa (BID). O sucesso da BID decorre do trabalho conjunto e harmônico do setor produtivo, normalmente realizado pela gestão privada, e do setor de desenvolvimento, usualmente a cargo da gestão pública”. Otro autor, Brick (2011) propone utilizar el concepto más amplio de Base Logística de Defensa (BLD) ya que considera que incluye la “participação de diversas instituições nacionais no que concerne à pesquisa e desenvolvimento (CT&I), produção, manutenção, inteligência tecnológica, financiamento e mobilização de material de defesa (...)”.

dimensión nacional como para la cooperación regional.

## PERSPECTIVA DE ANÁLISIS Y CONCEPTOS ORIENTADORES

Desde los siglos XVII y XVIII, la guerra acompañó al proceso de consolidación del Estado moderno. En ellas, los tipos de fuerzas militares, la estrategia, la técnica y los armamentos fueron variando en concordancia con ese proceso de consolidación y con el progreso de la revolución industrial.<sup>8</sup> En el siglo XX, los avances de la ciencia y la técnica dieron un salto cualitativo y generaron nuevas tecnologías que se estructuraron ciertas industrias que por su incidencia sobre la estructura productiva se perfilaron como estratégicas.<sup>9</sup> De esta manera, el nivel de desarrollo científico-tecnológico comenzó a constituir uno de los indicadores más contundentes del poder de los Estados en las relaciones internacionales.<sup>10</sup> Desde entonces, la guerra y las industrias estratégicas; la Defensa Nacional y la tecnología, han expresado una relación interdependiente que se fue retroalimentando a partir de la propia dinámica de los conflictos e impulsando a la vez la industrialización de los países.

En efecto, como la fortaleza de los países industrializados se sustenta en sus capacidades tecnológicas, disponen una batería de instrumentos y herramientas institucionales de apoyo a sus industrias estratégicas, entre las que se encuentran las de defensa, así como a sus empresariados nacionales. Después el modelo industrial emergente de cada uno se configura con arreglo a las particularidades e idiosincrasia de cada caso, ya sea más liberal como Estados Unidos e Inglaterra o más estatista como el caso francés, el ruso o el chino. Al respecto, pueden mencionarse muchas experiencias que confirman que la industria de defensa demanda necesariamente su decidida y activa participación (JOÃO; FISCHMANN, 2004; DER GHOUGASSIAN, 2010; SÁNCHEZ ANDRÉS, 2010).

---

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión, Hurtado de Mendoza (2010, p. 22) revela que “el discutido lugar del factor técnico en la revolución industrial desencadenada a fines del siglo XVIII, la concreción de la simbiosis entre la actividad científica y la industria y el vínculo entre investigación científica y tecnológica para uso militar desde mediados del siglo XIX, son algunos ejemplos de procesos claves en la trayectoria geoeconómica y geopolítica de los países avanzados”.

<sup>9</sup> Industrias Estratégicas son aquellas que a partir de sus efectos de aprovisionamiento y propulsión en la producción (Backwards y Forward linkages), es decir, por los insumos que demandan para poder producir (aprovisionamiento) y por los bienes producidos, promueven otras industrias y/o bienes que son fundamentales para el desarrollo económico, tecnológico e industrial de un país. En tal sentido, responden a esta concepción la industria energética (petróleo y gas), siderometalúrgica, nuclear, química pesada, petroquímica, naval, blindados y mecanizados, aeroespacial (DA PONTE, 2010b).

<sup>10</sup> Guimarães (2003) señala que la ciencia y la tecnología, así como la educación de calidad son factores que influyen de forma decisiva el desarrollo económico de los Estados.

En función de lo anterior, es pertinente preguntarse hasta qué punto puede desarrollarse la ITD separada de la estructura productiva y qué enseñanzas pueden obtenerse del desarrollo aislado que exhibieron algunas experiencias en la argentina.<sup>11</sup> En tal virtud, la elección del enfoque sabatiano como herramienta de diagnóstico e intervención para la formulación de la política industrial y tecnológica de la defensa resulta el más apropiado.<sup>12</sup>

Con esta perspectiva, el “Gobierno” (G), comprende al conjunto de instituciones responsables de: a) garantizar la defensa de los intereses nacionales; b) formular la política nacional en industria y tecnología de defensa (así como la de cooperación regional e internacional) y disponer la correspondiente movilización de recursos; c) articular la política del sector defensa con la infraestructura científico-tecnológica nacional y con la estructura productiva; d) generar y sustentar la demanda y promover las exportaciones; e) invertir en infraestructura; f) financiar tanto la producción como la demanda (en especial de las PYMES); g) relacionarse con otros Estados para la apertura de mercados; h) garantizar las actividades de Investigación y Desarrollo a través del aporte de una parte sustancial de los recursos económicos utilizados para estas actividades; i) diseñar instrumentos e implementar mecanismos de fomento; j) mejorar la arquitectura jurídica para generar condiciones que favorezcan el surgimiento y/o fortalecimiento, según el caso, de las empresas de defensa (públicas, mixtas o privadas). La “Estructura Productiva” (EP) conformada por el conjunto de todos los sectores productivos, que proveen los bienes y servicios que demanda este sector y que deben aportar la otra parte del capital necesario (Base Industrial). La “Infraestructura científico-tecnológica” (ICT) se compone del sistema de educación, los laboratorios, institutos y centros en los cuales se realiza I+D, tanto estatales como privados (Base Científico-tecnológica).

En relación a la dimensión cooperativa, este trabajo adopta la propuesta del nuevo regionalismo, en razón de que no considera a las regiones simplemente como organizaciones formales ni como algo dado, sino que las entiende como construcciones y deconstrucciones inmersas en el proceso de transformación global y que responden a una lógica multidimensional que excede en el entendimiento de las actividades regionales a los acuerdos

---

<sup>11</sup> Para un estudio general de las experiencias del sector de industrias de defensa puede verse da Ponte, 2010a Sobre la trayectoria particular de la Fábrica Militar de Aviones y la industria aeronáutica argentina puede consultarse da Ponte, 2010b.

<sup>12</sup> Se concibe al desarrollo científico-tecnológico e industrial como “una acción [planificada y] coordinada entre tres elementos fundamentales: Gobierno, Infraestructura Científico-Tecnológica y Estructura Productiva” (el agregado es mío, SÁBATO, 1968).

de libre comercio o a los regímenes de seguridad.<sup>13</sup> Es decir, no tienen una forma estática sino, por el contrario, dinámica en su desarrollo y abierta al cambio y la adaptación.<sup>14</sup> Por eso reconoce la posibilidad de avanzar hacia una mayor profundidad en la integración, mantener el status quo o retroceder hacia una potencial desintegración. De esta manera, es fundamental tanto para comprender su naturaleza como para poder explicar el proceso, ubicar como eje a las condiciones particulares y la trama histórica, aceptando la posibilidad de diversos modelos (FARRELL, 2005).<sup>15</sup> De este modo, es esencial la interacción entre regionalismo y regionalización, en tanto puede impulsar la formación de redes regionales que busquen profundizar los niveles de cooperación, así como la emergencia de actores regionales y/o organizaciones.

## INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE DEFENSA: CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES

El estudio de la ITD entraña una complejidad particular no siempre contemplada por los responsables de concebir las estrategias y formular las políticas públicas derivadas en esta esfera. El tipo de bien/producto y sus implicancias en términos de poder y las dificultades emergentes propias de una actividad industrial asociada a bienes con cierta intensidad tecnológica, son características definitorias. Así, su especificidad distintiva se debe a la interacción permanente entre dos aspectos condicionantes que la atraviesan.

En este sentido, cualquier consideración que se realice sobre la ITD demanda partir de su doble carácter, político-estratégico (militar y científico-tecnológico) y económico-industrial. Esto a su vez supone apuntar dos

---

<sup>13</sup> Al revisar la literatura teórica utilizada para analizar procesos de integración regional, se descubre la existencia de un importante sesgo. Por lo general, la experiencia europea es considerada el modelo de referencia a partir del cual se busca tanto identificar las variables intervinientes como explicar el proceso con la finalidad de aplicar las conclusiones a otros contextos. Esta tendencia es frecuente al margen del punto de vista particular que haya sido elegido. Sin embargo, como advierten Malamud y Schmitter (2006), no existe ninguna teoría prevalente que sea capaz de explicar el por qué y cómo funcionó esa integración, pese a las numerosas investigaciones registradas. De todos modos, ello no quiere decir que algunas lecciones de esa experiencia, ya sean generales o particulares, no puedan contribuir. En todo caso, el problema se genera al adoptar marcos prescriptivos diseñados en otros contextos, apartándose de la situación histórica concreta tanto política como económica y social de cada región.

<sup>14</sup> El regionalismo es conceptualizado como la política y el proyecto en el cual tanto los Estados como actores no estatales cooperan o coordinan estrategias dentro de una determinada región. El objetivo es perseguir y promover metas comunes en una o más áreas, pudiendo operar tanto en el nivel estatal como en el de otros actores sociales, aunque Soderbaum (2008) apunta que, generalmente, el concepto está asociado a un programa formal (conducido por el Estado).

<sup>15</sup> La regionalización hace referencia, en su significado más básico, al proceso de concentración de actividades a nivel regional (por caso comercio, ideas e incluso conflictos). Igualmente, en un plano de mayor abstracción implica cooperación, integración, cohesión y lo que podría referirse como la creación de una identidad regional (SODERBAUM, 2008, p. 3).

cuestiones potencialmente problemáticas, una específica y otra mucho más general que la contiene. La primera, se relaciona a ciertas tendencias economicistas que subordinan su carácter estratégico a criterios económicos. La segunda, se refiere a aquellos países en los cuales la política industrial y tecnológica de defensa se concibe desligada de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).<sup>16</sup>

En el plano político-estratégico, las motivaciones para la instalación de la ITD han sido intensamente debatidas por la literatura especializada (DAGNINO, 2010). Sin entrar en el detalle de esos debates, en lo que parece haber cierta coincidencia es que las causas y la racionalidad no son económicas ya que tienden a ser deficitarias por lo general, sino estratégicas y geopolíticas. La razón es el derecho de las naciones a su defensa nacional. Igualmente, disponer de una ITD es el resultado de la elección de un país que parte de los intereses nacionales y objetivos contribuyentes en la que influyen la apreciación del escenario internacional de defensa, la política externa y la evaluación de costos/beneficios de las opciones producción versus importación (make or buy). En consecuencia, no puede concebirse en abstracto, sino en función de objetivos determinados por la política y/o estrategia de defensa. El planeamiento estratégico debe ser la guía que oriente el tipo de producción. De hecho, las necesidades se definen con arreglo a la estrategia militar propia y al consecuente diseño del instrumento militar, así como el tipo de conflicto bélico que (se estima) podría eventualmente enfrentarse.

En cuanto a los aspectos científico-tecnológicos, este trabajo se aparta del concepto de spin-off<sup>17</sup>, uno de los pilares de legitimación ideológica del “complejo industrial-militar”, al punto de afirmarse que existiría una tendencia intrínseca a la investigación militar, en función de su contenido tecnológico, de producir un impacto positivo en el sector civil, y de allí, al conjunto de la economía. Esto ha llevado a perseguir una dinámica científico-tecnológica que se habría tornado independiente de los condicionantes político-estratégicos y económico-industriales.

En las últimas décadas hay investigaciones que compararon programas de I&D con contenidos y características formales análogas demostrando

---

<sup>16</sup> Adoptamos la definición de Bresser Pereira (2006) que dice: “(...) es un conjunto de valores y normas que tienen como criterio fundamental defender el trabajo, el conocimiento y el capital nacionales, sea protegiéndolos de la competencia internacional, sea definiendo políticas para hacerlos más capaces de competir”.

<sup>17</sup> Puede definirse Spin-off básicamente como la transferencia de tecnología desarrollada en el sector militar al civil. Surgió después de la II Guerra Mundial en función de la transferencia real para el sector civil del conjunto de innovaciones desarrolladas intensivamente en la esfera militar.

que ha sido mayor el impacto de los programas civiles en términos de avance del conocimiento. Enfocados en estas cuestiones, algunos autores han demostrado la tendencia, presente en los países avanzados, de que innovaciones originadas en el sector civil, después de convenientemente testeadas, son aplicadas con éxito en el sector militar (spin-in) (REPPY, 2000; JAMES, 2004).<sup>18</sup> En todo caso, el punto central no pasa tanto por cuál sector es el que genera la tecnología, sino cómo aprovechar y fomentar la interrelación entre la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica general con la ITD.

En el plano económico, en función de los progresos tecnológicos observados en los armamentos, sobre todo desde mediados del siglo XX, el viejo esquema de fábricas militares se transformó en una actividad donde intervienen un conjunto de actores nacionales e internacionales con diferentes intereses. Por eso, si bien la decisión de invertir en ITD en términos económicos (en lugar de adquirirlos en el exterior) depende del interés y la visión que el Estado le otorgue, es necesaria la existencia de un nivel de demanda interno coherente con la escala de producción industrial mínima rentable y, complementariamente, es muy relevante para su sustentabilidad la capacidad del país para exportar.

No obstante, es menester agregar que ningún país implantó en el mundo una industria de defensa para intentar obtener ganancias económicas, impacto social o crear empleo. La decisión se relaciona con asegurar la soberanía sobre las capacidades tecnológica e industrial de un sistema de defensa. Entonces, el objetivo de exportar material de defensa se da consecutivamente con el propósito de amortizar las inversiones realizadas para su producción. En ese caso, debe considerarse cómo se organiza el mercado de armas, quiénes son los competidores y quiénes son los clientes potenciales.

Por otra parte, una cuestión fundamental del debate en aquellos países suramericanos que han decidido tener industria de defensa se centra en la supuesta disyuntiva entre la correspondiente asignación de recursos e inversiones para su desarrollo y el costo de oportunidad respecto a otros sectores que generan crecimiento económico y bienestar de la población. En este artículo se considera que la Estrategia Nacional de Desarrollo debe impulsar y fortalecer al conjunto de las fuerzas productivas nacionales,

---

<sup>18</sup> Adoptamos la definición de Bresser Pereira (2006) que dice: "(...) es un conjunto de valores y no En caso de que se acepte como verdadera la idea de spin-off se manifieste en los países avanzados, cabe igualmente un análisis específico para la realidad de los países periféricos, dotados de una capacitación científico-tecnológica e industrial y de recursos públicos para invertir en el sector mucho menor (DAGNINO, 2010, p. 101-107; 153-160).

promoviendo la tecnificación de la economía primario-exportadora, la industria liviana vinculada al bienestar general y, fundamentalmente, a las industrias estratégicas, entre ellas, las de defensa. Ahora bien, la emergencia y consolidación de un desarrollo autónomo sustentable dependerá, como lo demuestran las experiencias de las economías industrializadas, de los esfuerzos que se concreten fundamentalmente en los sectores estratégicos.

En términos industriales, actualmente la ITD requiere importantes recursos para el financiamiento (tanto de la producción como de la demanda); exige cada vez mayores economías de escala (se vincula con los índices mínimos de rentabilidad económica y productividad, lo cual es muy complicado en un pequeño mercado ya que atenta contra las condiciones de precio y calidad para competir con la industria extranjera); demanda mano de obra calificada (la educación científico-tecnológica es un factor básico); procesos dinámicos de producción (con lógicas diferenciales en cada industria); una sofisticada comercialización (que involucra a los Estados); la necesidad de entendimientos de largo plazo y, primordialmente, el apoyo estatal a través de instrumentos y mecanismos de fomento y promoción. Por eso, es central la función articuladora del Estado (Gobierno) con la infraestructura científico-tecnológica y con la estructura productiva, debido a que además de promover sinergias positivas puede evitar duplicaciones innecesarias (DA PONTE, 2010b; 2011).

## LA INDUSTRIA DE DEFENSA Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Si bien las primeras décadas del siglo XXI se caracterizan por la especulación financiera y una crisis económica en curso, la industria sigue siendo el motor del desarrollo económico y de las capacidades científico-tecnológicas de los países. Ello se observa en la base de sustentación y configura, a la vez, la fuente central de su poder militar (GARCÍA VARGAS, 2011; SANJURJO JUL, 2011). Esto se refleja en el volumen de recursos destinado a Defensa en promedio del PBI: Estados Unidos (4,7%), Francia (2,5%), China (2,1%), Rusia (4,3%), Reino Unido (2,7%), así como en la masa de dinero utilizada para la adquisición de armamentos (SIPRI, 2010). Evidentemente, en cada caso debe considerarse que los respectivos porcentajes de PBI suelen diferir considerablemente de acuerdo al tamaño de los países. Sin embargo, estos indicadores demuestran el grado de importancia relativa que esas sociedades le otorgan.

Por otro lado, entre las principales tendencias de las últimas décadas se destaca una relativa internacionalización de las industrias de defensa. Este fenómeno, originado durante la guerra fría, sufrió transformaciones

cualitativas luego de la misma (DER GHOUGASSIAN, 2010).<sup>19</sup> No obstante, si bien efectivamente se ha desarrollado una dinámica propensa a la internacionalización de las grandes empresas de armamentos, analizarla como un dato de la realidad sin tener en cuenta ciertas variables puede derivar en conclusiones inadecuadas. Hay dos aspectos fundamentales que no pueden soslayarse. Primero, el hecho de que cada potencia se ha reservado el control de determinados sectores y/o tecnologías para sí misma. Al respecto, es oportuno insistir con que el tipo de bien/producto es de carácter estratégico y tiene implicancias en términos de poder en el sistema internacional (MORAES, 2012).<sup>20</sup> Segundo, las experiencias revelan que son los Estados (y sus intereses) los que están detrás de las empresas, lo cual contradice aquellas posturas que pretenden aplicar a la ITD las reglas de libre mercado (SANJURJO JUL, 2011).<sup>21</sup> Evidentemente, en el escenario internacional los procesos no son unidireccionales.

Así las cosas, en lo que parece haber una suerte de acuerdo implícito entre las economías industrializadas es en mantener el statu quo diferencial entre ellas y los países emergentes, sobre todo en la esfera de ITD. Ello se evidencia a través de acciones coercitivas que prohíben que ciertas tecnologías estén disponibles, incluso por medio de la transferencia tecnológica. Según Dagnino (2010), existen numerosos ejemplos recientes que muestran cuán subordinadas están las iniciativas nacionales, relacionadas a las tecnologías sensibles, a los intereses de las potencias y a las disposiciones internacionalmente aceptadas (FERNANDES, 2004; DAGNINO, 2004, p. 90-91; SEMPERE, 2006; CORRÊA, 2011).<sup>22</sup> Como se observa, son los intereses geopolíticos los que imponen ciertas lógicas en el campo de la ITD. En todo caso, es central tener presente que el fondo de la cuestión es de orden político-estratégico y no de capacidades técnicas.

---

<sup>19</sup> Khatchik Der Ghougassian dice "las empresas de producción armamentista tuvieron que acomodarse a la lógica de la competencia que impuso el mercado global. Las grandes fusiones de las industrias europeas y norteamericanas en la década de 1990 reflejan la exitosa adaptación de estas empresas a la lógica de la globalización" (2010, p. 12, 13).

<sup>20</sup> Por mencionar uno de tantos ejemplos, Francia explicita en su Libro Blanco de Defensa (2008) que el tema del armamento nuclear queda bajo la órbita exclusiva de las decisiones propias.

<sup>21</sup> En palabras de José M. Sanjurjo Jul "Los economistas liberales sostenían hasta muy recientemente que las que competían en el campo internacional eran las compañías no las naciones, sin embargo la experiencia más reciente contradice -o al menos modifica- esta afirmación, porque a lo que estamos asistiendo es que, cada vez mas naciones actúan con estrategias competitivas globales e integradas gobierno-industria" (2011, p. 40,41).

<sup>22</sup> Luiz Pedone (2009) ha escrito sobre estos mecanismos a los que define como cercenamiento tecnológico, y consisten en "el conjunto de acciones practicadas por Estados, grupos de Estados, organismos internacionales o empresas y consorcios de empresas para bloquear, denegar, restringir o dificultar el acceso a bienes y tecnologías sensibles, por parte de instituciones, centros de investigación o empresas de otros países".

Otro punto a destacar se refiere a lo que este trabajo identifica como el paradigma de la “hipersofisticación tecnológica” de los asuntos militares<sup>23</sup> cuyo origen data de los años setenta. En aquella década comenzó a desarrollarse en los países industrializados, aunque fundamentalmente en Estados Unidos, una propensión a la fabricación de sistemas de armas que pese a su costo creciente (en I&D y producción), exhibían soluciones tecnológicas poco efectivas e inclusive desventajosas en los escenarios de operación. Por caso, tiempos y costos de mantenimiento excesivamente altos, demanda de calificación para su operación incompatible con el entrenamiento militar, entre otras. Acompañando este proceso, los intereses corporativos del llamado “complejo militar-industrial” inflaron artificialmente de costos (DAGNINO, 2010). Como sustento intelectual para dar justificación académica, surgió en la literatura el concepto de Revolución de los Asuntos Militares (RAM), la cual coloca a la tecnología militar como la variable determinante (BITZINGER, 2008). Esto pone el énfasis en una lógica que “impone” la necesidad de contar con los sistemas “último modelo” y, si ello no es posible, entonces la derrota posiblemente esté asegurada (“tener el segundo mejor caza-bombardero implica la muerte y la derrota”, SCHEETZ, 2011, p. 48). Al respecto, es elocuente la sentencia que afirma que “hay una tentación de usar equipo de segunda calidad. Esto puede ser bueno en tiempo de paz pero no en la guerra” (KIRKPATRICK, 1997). En esa línea, Sempere (2006, p. 32) dice que “hoy en día, la presión tecnológica es tan elevada que en ciertas naciones se desarrollan, sin pausa, nuevas armas y sistemas para incorporar los últimos avances”.

## DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA DE DEFENSA A LOS DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN REGIONAL

### UN INTENTO DE DIAGNÓSTICO

Al momento de rastrear antecedentes referidos a la ITD en América del Sur, además de observarse una variedad de trayectorias en términos históricos, se identifican dos tipos de elementos subyacentes: convergentes y divergentes (FRANKO, 1995, 1996; MANI, 2011; DA PONTE, 2011, 2012). Entre los primeros, se destaca la dependencia relativa de todos respecto de los países industrializados en materia tecnológica e industrial. Entre

---

<sup>23</sup> Dagnino (2010, p.157) dice sobre esto que “Expresiones como “arsenal barroco”, acuñado por Mary Kaldor, sirvieron para marcar la constatación de que la introducción en los armamentos de sofisticaciones tecnológicas excesivas terminaba por tener un efecto criticable”.

los aspectos divergentes, se registran casos en los cuales se optó por un perfil importador de tecnología extranjera, mientras que en otros se emprendieron experiencias orientadas por la búsqueda ciertos márgenes de autonomía tecnológica. Esta situación tiene dos efectos simultáneos. Por un lado, vuelve más complejo el asunto ya que supone admitir la existencia de intereses heterogéneos entre los países de América del Sur y, por el otro, representa una variable esencial que impacta en la posibilidad de articular – o no – una estrategia cooperativa.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos científico-tecnológicos en general y a su correlación con la ITD, históricamente se observa en la región una serie de dinámicas que merecen exponerse. Primero, la ruptura entre educación-ciencia y tecnología-producción, lo cual es consecuencia de haber corrido del centro del análisis las implicancias políticas de la tecnología (UMEREZ; DI BELLA; PEREZ, 1991). Segundo, una baja capacidad de utilización del potencial científico para la innovación tecnológica evidenciada por la dificultad en enlazar los avances y progresos de las instituciones públicas (universidades e institutos de investigación) con la producción tecnológica de las empresas públicas, mixtas o privadas. Tercero, la falta de conexión entre la mano de obra capacitada para I&D formada por las universidades y las empresas. Por lo general, muchos de esos profesionales altamente calificados trabajan en instituciones del gobierno, o lo que es más común, en universidades. Cuarto, el sector privado posee una conducta en materia de I&D e innovación contraria a la creación de las condiciones que podrían permitir la absorción de tecnologías generadas en el país. Esto es el resultado de una racionalidad caracterizada por un patrón de consumo imitativo de los países avanzados, lo cual perjudica la realización de I&D local.

Con respecto a lo último, la discusión reviste cierta dificultad particular por cuanto plantea una supuesta disyuntiva entre la búsqueda de autonomía a la que aspiran las Fuerzas Armadas a fin de aumentar su libertad de acción y las preferencias de esos mismos actores de poseer las últimas tecnologías, sólo disponibles para las grandes potencias, lo cual obliga a importar. Este razonamiento ha influido e influye profundamente en el pensamiento militar de los países de la región. Bajo la suposición de un riesgo inminente que muchas veces carece de fundamentos, ciertos actores ejercen presión para disponer lo antes posible de sistemas de armas de última generación. No sólo es pertinente preguntarse a qué intereses responde esta lógica sino que planteado en estos términos, se corre del centro del análisis a la política y a la estrategia y se induce a una dinámica referenciada en la situación de los países industrializados, sin valorar en su justa dimensión las diferencias cualitativas entre éstos y los suramericanos.

Esta situación se agravó durante los años noventa cuando el paradigma predominante promovió que las funciones del Estado debían reducirse a la mínima expresión. Este abandono tuvo como principal síntoma la inexistencia de planeamiento de largo plazo y una fuerte presión acerca de las características que “debía” tener la “inserción competitiva” en la globalización por parte de los países de la región. En el trasfondo de estos argumentos subyacía que “Difícilmente se podrían alcanzar niveles de eficiencia semejantes a los de las tecnologías más modernas utilizadas por esas empresas para producir bienes adecuados a los mercados que ellas controlan” lo cual según esta visión “volvía prohibitivo o irracional el desarrollo de variantes tecnológicas propias” (DAGNINO, 2010, p.196).

Todas estas circunstancias impactan negativamente en diversas esferas. Por un lado, limitando concretamente el desarrollo de las capacidades de defensa sobre bases propias. Por el otro, más relevante aún, condicionando sus opciones disponibles. Esto es producto de las presiones internacionales pero también del modelo de industrialización que históricamente siguieron los países de la región, por el cual la Base Logística de los sistemas de defensa se apoya en la adquisición de paquetes tecnológicos llave en mano.<sup>24</sup>

Además, en la posibilidad de competir, cada país de manera individual, bajo las reglas de un mercado en el que poco o nada puede incidir, lo cual incrementa la presión sobre sus sectores de ITD (reales o potenciales). De manera similar, durante el siglo XX las industrias de defensa se vieron perjudicadas por la oferta de rezagos de guerra a precios casi de remate lo que terminó favoreciendo la compra al extranjero y perjudicando proyectos de desarrollo autónomo (BERTAZZO, 2003; DA PONTE, 2011).

## UNA POLÍTICA TECNOLÓGICA PARA LA DEFENSA

La política nacional en ITD debe formularse en el marco de una Estrategia Nacional de Desarrollo que promueva el desarrollo del conjunto de las fuerzas productivas nacionales pero que concentre los mayores esfuerzos en los sectores industriales estratégicos. A fin de alcanzar un desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo, debe orientarse por los objetivos de autonomía tecnológica (que no es lo mismo que autarquía) y

---

<sup>24</sup> En línea con la propuesta de Sábato y Mackenzie (1980) se adopta como unidad de análisis de la tecnología al paquete tecnológico, definido como “[...] un paquete de conocimientos organizados de distintas clases (científico, técnico, empírico, etc.) provenientes de diversas fuentes (descubrimientos científicos, otras tecnologías, libros, manuales, patentes, etc.) a través de métodos diferentes (investigación, desarrollo, adaptación, copia, espionaje, expertos, etc.)”.

de apertura de los paquetes tecnológicos, bajo la impronta y las necesidades concretas del planeamiento estratégico de la Defensa.<sup>25</sup>

La ITD sólo logra sostenerse si forman parte de una política de desarrollo industrial integral que genere un ambiente de competitividad sistémica favorable en el cual las empresas (públicas, mixtas y/o privadas) y los centros de I&D de defensa cooperen y/o se asocien con otros sectores industriales y con centros de investigación nacionales. En ese marco debe diseñarse una política de cooperación (e internacional). Es decir, a las preguntas formuladas (sobre qué bases y para qué un país coopera), se agrega en qué términos y condiciones se inserta un país emergente en la llamada “globalización”. Ahí es donde se inscribe la cooperación regional, lo que no significa restarle importancia en lo absoluto, sino que ubica el eje en la confluencia entre regionalismo (en tanto proyecto o política) y la noción de regionalización, contemplando las motivaciones de los diversos actores.

## **NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN**

En principio, las circunstancias han cambiado. Una serie de documentos de defensa (ARGENTINA, 2010; ARGENTINA, 2009; BRASIL, 2008) y declaraciones que han surgido de las reuniones del Consejo de Defensa Suramericano (COLÔMBIA, 2012; EQUADOR, 2010; EQUADOR, 2009) expresan la relevancia que cada país le otorga actualmente a la “cuestión tecnológica” así como a la cooperación en Suramérica. Sin embargo, ello no invalida que las motivaciones que llevan a cada uno a involucrarse sean diferentes, ni que esto sea negativo. En todo caso, el clima de época favorable no garantiza automáticamente que el proceso pueda profundizarse (CHILE, 2009).

Los asuntos militares y de Defensa han sido incorporados a la agenda de un proceso de integración de la región por primera vez en 2008 con la creación de UNASUR. Este es un elemento contextual insoslayable para reflexionar sobre el tema. Al respecto, desde el punto de vista de las intenciones de los actores participantes, dan cuenta de un escenario propicio. Sin embargo, las realidades económicas, sociales y culturales son diferentes. De ahí que en el enfoque adoptado, el nuevo regionalismo, subyace una lógica de largo plazo que parte de caracterizar a la integración como un proceso histórico en construcción.

---

<sup>25</sup> La noción de autonomía tecnológica, es entendida como “la capacidad de decisión propia de un país para elegir, proyectar, programar, instrumentar y realizar su política científica. [...] no se mide por la mejor o peor manera en que haya sabido formular verbalmente su política, sino por la capacidad real de alcanzar los objetivos propuestos” (SÁBATO, 1968, p.12).

Asimismo, otra cuestión fundamental es que debe situarse en el centro del análisis la relación de la ITD con el desarrollo y con las capacidades de la Defensa Nacional. Ello demanda partir de su doble carácter, político-estratégico (militar y científico-tecnológico) y económico-industrial. Como es evidente, pensar en las posibilidades de avanzar en la cooperación entre los países de la región en esta área puede parecer, a priori, un objetivo de difícil concreción. Por ello, la base de una Estrategia Suramericana en Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa debe constituirse a partir de la coordinación y complementación entre diferentes políticas nacionales en la esfera industrial y tecnológica de la defensa.

De este modo, el punto de partida es el contexto histórico concreto y el reconocimiento de la existencia de intereses y realidades heterogéneas, lo cual permite aceptar la interacción entre diversos esquemas sectoriales y no un modelo rígido. Evidentemente, esto le imprime una lógica dinámica y también flexible. Los países de la región enfrentan el mismo desafío, esto es, el desarrollo de una industria que en mayor o menor medida esté fundada sobre bases nacionales y/o tal vez regionales, capaces de garantizar la defensa de su soberanía.

En clave suramericana, para que cada país pueda obtener resultados positivos para sí mismo pero también para su/sus contrapartes, la cooperación debe ser sustentada por las capacidades propias. En todo caso, así como la ITD no debe concebirse por fuera de la estrategia de desarrollo, los objetivos de un proceso de cooperación, en tanto proyecto político, tampoco. Estos deben contribuir a mejorar la situación de cada actor involucrado. Lo importante es que para que su impacto se transforme en capacidades nacionales (y eventualmente regionales), su orientación debe buscar generar y/o fortalecer los cimientos sobre los cuales se asiente no únicamente en el plano teórico. Es decir, el propósito debe tender a robustecer la base científica, tecnológica e industrial de cada país.

## CONCLUSIÓN

El trabajo parte de tres consideraciones. Primero, Argentina desarrolló, con importantes aciertos y errores, experiencias muy notables en sus industrias de defensa. Segundo, la literatura especializada, así como las trayectorias históricas de las economías avanzadas dan cuenta del carácter estratégico de la tecnología. Tercero, en los últimos años la conducción política del país ha establecido entre sus objetivos prioritarios el fortalecimiento de la industria de producción para la defensa tanto en la dimensión autónoma como cooperativa. Con respecto a los objetivos del escrito, busca realizar un aporte presentando un enfoque analítico que contribuya a enmarcar un

debate necesario sobre cuestiones insuficientemente estudiadas.

El primer aspecto que se destaca es que resulta relevante conocer las características y los condicionantes políticos, económicos y estratégico-militares como elementos fundamentales para poder elaborar una política industrial y tecnológica en el área de defensa. Al respecto, la adopción del enfoque sabatiano no supone sobredimensionar al sector sino, por el contrario, permite comprender que no puede concebirse su desarrollo de manera desconectada de la estructura productiva ni de la infraestructura científico-tecnológica. De este modo, el eje no pasa por lo militar o lo civil, sino por el diseño de instrumentos y herramientas que contribuyan a la densificación de las cadenas productivas de los sectores industriales estratégicos y cómo estas cadenas se interconectan. Pese a que en países como Argentina el rol del Estado en el desarrollo nacional ha sido motivo de intensos debates que aún no han sido saldados, lo cierto es que parece difícil afirmar, e incluso encontrar evidencia empírica, que compruebe que la industria (sobre todo aquellas de base tecnológica) pueda desarrollarse sin el apoyo estatal a través de mecanismos directos e indirectos.

¿Por qué considerar a la industria y tecnología de defensa como parte de las industrias estratégicas? Por dos motivos: por un lado, porque comparte con ellas sus efectos de aprovisionamiento y propulsión de la estructura económica y la infraestructura científico-tecnológica. Por el otro, por su relación con la disuasión y las capacidades de la Defensa de un país. En otras palabras, la industria y tecnología de defensa no debe concebirse ni desarrollarse por fuera de la Estrategia Nacional de Desarrollo como marco general, ni de la política industrial y tecnológica de defensa en particular, ni tampoco desarticulada de sus bases industrial y científico-tecnológica. Cuando el desarrollo se da por fuera de este esquema, se incrementa la ineficiencia del sector y su impacto es muy limitado.

El segundo punto a destacar es que el desarrollo autónomo no es incompatible con la cooperación regional sino que pueden, aunque como resultado de impulsos concretos, ser complementarios. En todo caso, el asunto pasa por comprender que la dimensión cooperativa se apoya, y debe ser funcional, a los objetivos propios. Por ejemplo, los estudios revelan diversas motivaciones para la cooperación industrial en defensa en el caso de los países de Europa, que abarcan desde la disminución de costos de I&D y producción y/o la generación de economías de escala por aumento de demanda, hasta el desarrollo de equipamiento común que favorezca la interoperabilidad<sup>26</sup>, entre otros (ISS, 2008). Mientras que las primeras pueden identificarse como económicas, la segunda como estratégica y geopolítica.

En suma, la cooperación regional representa una oportunidad potencial vis a vis un doble desafío. Por eso, en primer lugar es fundamental definir pero también instrumentar una política industrial y tecnológica propia que cuente con las herramientas institucionales adecuadas. Sobre esa base, establecer los mecanismos que permitan articularla con proyectos cooperativos.

## BIBLIOGRAFÍA

ALBANO DO AMARANTE, José C. O papel da integração do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação de interesse da Defesa com a BID no processo de obtenção da tecnologia militar. In: ENCONTRO NACIONAL DE DEFESA, 5., 2011, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2011.

ALEMANZOR, Augusto J. B. Investigación, Desarrollo y Producción para la Defensa Nacional. In: JORNADAS SOBRE DEFENSA NACIONAL, 1., 1997, Buenos Aires. *Trabalho...* Buenos Aires, 1997.

ANGUEIRA, María del Carmen; TIRRE DE LARRAÑAGA, Emilce: *Las Fábricas Militares y la industria Argentina en el período de entreguerras*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1995.

ARTOPOULOS, Alejandro ¿Por qué el Pulqui II no llegó a la serie?, una sociología histórica de la innovación tecnológica en tiempos de Perón". *Revista de historia de la industria Argentina y Latinoamericana*, v. 1, n. 1, 2007.

BELINI, Claudio; ROUGIER, Marcelo. *El Estado empresario en la industria Argentina, conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial, 2009.

BERTAZZO, Roberto Portella. *A crise da indústria aeronáutica: 1945-1968*. Rio de Janeiro: Universidad Federal de Juiz de Fora, 2003.

BITZINGER, Richard A. The Revolution in Military Affairs and the Global Defence Industry: Reactions and Interactions. *Security Challenges*, Australia, v. 4, n. 4, p. 1-12, 2008.

BLINDER, Daniel. Ciencia y Tecnología en clave Centro-Periferia: apuntes para la investigación. *Revista Debates Latinoamericanos*, Buenos Aires, v. 10, n. 19, 2012. Disponible em: <<http://www.rlcu.org.ar/revista>>. Acceso em: 19 set. 2012.

BLINDER, Daniel. Tecnología misilística y sus usos duales: aproximaciones políticas entre la ciencia y las Relaciones Internacionales en el caso del V2 alemán y el Cóndor II argentino. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, v. 6, n. 18, p. 9-33, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2012.

BRICK, E. S. Base Logística de Defesa. In: ENCONTRO NACIONAL DE DEFESA, 5., 2011, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2011.

BRICK, Eduardo Siqueira; MOLINA, Tatiana Santos. *Arcação regulatório da Base Logística de Defesa*. In: ENCONTRO NACIONAL DE DEFESA, 5., 2011, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2011.

BURZACO, Ricardo. *Las alas de Perón*. Buenos Aires: Da Vinci, 1995.

CANDIDO, Jairo. Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3). p. 57-80.

CORRÊA, Fernanda das Graças. Brasil e o mercado de defesa europeu: uma análise das articulações estratégicas na reestruturação da Base Industrial de Defesa. *Revista Navigator*, v. 7, n. 13, p. 96-107, 2011. Disponível em: <[http://www.revistanavigator.com.br/navig13/art/N13\\_art4.html](http://www.revistanavigator.com.br/navig13/art/N13_art4.html)>. Acesso em: 11 out. 2012.

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

DA PONTE, Aureliano. Desarrollo nacional e industrias estratégicas: reflexiones sobre las trayectorias de FMA y EMBRAER. *Revista de la Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires*, n. 579, p. 89-112, 2011.

DA PONTE, Aureliano. Desarrollo tecnológico e industrias para la defensa en Argentina: aportes para el debate. *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia, Buenos Aires*, n. 5, p. 33-56, 2010a.

DA PONTE, Aureliano. *Industrias estratégicas y ciclos de desarrollo: las trayectorias de la Fábrica Militar de Aviones (FMA) y de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER)*. Dissertação (Mestrado)- Escuela Superior de Guerra "Tte. Gral. Luis M. Campos", Buenos Aires, Argentina, 2010b.

DAGNINO, Renato. *A indústria de Defesa no Governo de Lula*. São Paulo: Expressão popular, 2010.

DE PAULA, Alberto S. J. *Los Ingenieros Militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*. Tomo 2. Buenos Aires: Fabricaciones Militares, 1980.

DEL RÍO, Jorge. *Política Argentina y los monopolios eléctricos*. Buenos Aires: Cátedra Lisandro de la Torre, 1964.

DER GHOUGASSIAN, Khatchik. Un imperativo del proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas, y más allá. *Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*, Buenos Aires, n. 5, p. 11-14, 2010.

FARRELL, Mary. The Global Politics of Regionalism: an introduction. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; VAN LANGENHOVE, Luk Ed. *The Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, London: Pluto Press, 2005. p. 1-20.

FERNANDES, Luiz. Ciencia, Tecnología e soberanía nacional. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Org. *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 3). p. 231-244.

FRANKO, Patrice. Defense production in Argentina, Brazil and Chile: a comparative perspective. *Defense Analysis*, v. 12, n. 3, p. 315-326, 1996.

FRANKO, Patrice. Small-scale competitiveness in the new international arms market: the case of Chile. *Security Dialogue*, v. 26, n. 4, p. 449-462, 1995.

GARCÍA VARGAS, Julián. Introducción. In: LA DEFENSA del futuro: innovación, tecnología e industria. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Oct. 2011. (Cuadernos de Estrategia, 154). Disponível em: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_154\\_DefensaDelFuturo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_154_DefensaDelFuturo.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2012.

GUIMARAES, Leonam dos Santos. Estratégias de implementacao e efeitos de arraste dos grandes programas de desenvolvimento tecnológico nacionais: experiencias do Programa Nuclear da Marinha do Brasil. *Revista Pesquisa Naval (SDM)*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 129-146, 2003.

HALBRITTER, Francisco. *Historia de la industria aeronáutica argentina*. Buenos Aires: Asociación Amigos de la Biblioteca Nacional de Aeronáutica, 2004. (Colección de historia aeroespacial).

HURTADO DE MENDOZA, DIEGO (2010): *La ciencia en Argentina. Un proyecto inconcluso (1930-2000)*, Buenos Aires: Edhasa.

JAMES, Andrew. *US Defence R&D spending: an analysis of the impacts*. Rapporteur's report for the EURAB Working Group ERA Scope and Vision, 2004. 43 p.

JOÃO, Belmiro do Nascimento; FISCHMANN, Adalberto A. *Estratégias baseadas no conhecimento na Embraer: um estudo de caso*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Administração, [2004]. Série de Working Papers N° 04/011.

Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/WPapers/2004/04-011.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2012.

KEOHANE, Daniel; VAUCOBEIL, Sophie. *Education and training for European defence equipment programmes*. European Union: Institute for Security Studies, n. 2, 2008.

KIRKPATRICK, David. *The affordability of defence equipment*. RUSI Paper, London, v. 142, n. 3, p. 58-63, 1997.

LONGO, W. P. Alguns impactos sociais do desenvolvimento científico e tecnológico. *DataGramaZero*, Rio de Janeiro, v.8, n.1, 2007.

LONGO, W. P. Impactos do desenvolvimento científico e tecnológico na Defesa Nacional. *Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, p. 27-63, 2009.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. La Experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006.

MANI, Kristina. Military entrepreneurs: Paterns in Latin America. *Latin American politics and society*, Miami, v. 53, n. 3, p. 25-55, 2011.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *A inserção externa da indústria brasileira de Defesa: 1975-2010*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. (Texto para discussão, 1715).

MOREIRA, William de Sousa. *Ciência e Tecnologia: Política por outros meios?* Brasília: Ministério da Defesa, 2011. *Concurso de Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/apresentacao-trabalhos/artigo-william-souza-moreira.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/apresentacao-trabalhos/artigo-william-souza-moreira.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

PAARLBERG, Robert L. Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security. *International Security*, Cambridge, MIT Press, v. 29, n. 1, p. 122 - 155, 2004.

PEDONE Luiz. Mecanismos unilaterais de cerceamento tecnológico e comercial e regimes que o Brasil não aderiu. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DE DEFENSA, 3. 2009, Londrina, *Anais...* Londrina: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2009.

REPPY, Judith. (Ed.). *The place of the Defense Industry in National Systems of Innovation*. Cornell University Peace Studies Program, Ithaca, NY, Apr. 2000. (Occasional paper, 25).

ROUGIER, Marcelo (Comp.). *Estudios sobre la industria argentina: políticas de promoción y estrategia empresarial*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora. 2010.

SABATO, Jorge A. (Comp.). *El pensamiento latinoamericano en la problemática Ciencia-Tecnología-Desarrollo-Dependencia*. Buenos Aires: Paidós, 1975.

SABATO, Jorge A. Ciencia-tecnología: algunos comentarios generales. *Cuadernos del Centro de Estudios Industriales*, Buenos Aires, v. 1, n. 4, p. 11-28, Marzo 1969.

SABATO, Jorge A.; MACKENZIE, Michael. Tecnología y estructura productiva. *Interciencia*, Caracas, v. 5, n. 1, p. 11-18, 1980.

SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. *Nuevas tendencias en la industria de defensa rusa*. Papeles del Este, Madrid, v. 16, p. 65-80, 2008.

SANJURJO JUL, José Manuel. La innovación y la tecnología como factor estratégico diferenciador en el siglo XXI. In: LA DEFENSA del futuro: innovación, tecnología e industria. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Oct. 2011. (Cuadernos de Estrategia, 154). Disponible em: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_154\\_DefensaDelFuturo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_154_DefensaDelFuturo.pdf)>. Acceso em: 12 set. 2012.

SCHEETZ, Thomas. *Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional (EDENA). 2011. (Serie Documento de Trabajo, 7).

SCHVARZER, Jorge. *La industria que supimos conseguir: una historia política y social de la industria Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2003.

SEMPERE, Carlos Martí. *Tecnología de la Defensa, análisis de la situación española*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigaciones sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa (UNED), 2006.

SIPRI: Military Expenditure Database, 2011. Disponible em: <[www.sipri.org/databases/milex](http://www.sipri.org/databases/milex)>. Acceso em: 19 set. 2012.

SÖDERBAUM, Fredrik. *Consolidating Comparative Regionalism: From Euro-centrism to Global Comparison*. In: ANNUAL CONFERENCE, SCIENCES PO BORDEAUX, 2008. Paper...University of Bordeaux, Sept. 2008.

THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Science, Technology and Industry Outlook*, 2011. Disponible: <[www.oecd.org/stiscoreboard](http://www.oecd.org/stiscoreboard)>. Acceso em: 19 set. 2012.

THOMAS, Hernán; VERSINO, Mariana; LALOUF, Alberto. La producción de tecnología nuclear en Argentina: el caso de la empresa INVAP. *Desarrollo Económico*, v. 47, n. 188, p. 543-575, 2008.

UMEREZ, Norberto; DI BELLA, Mario; PÉREZ, Oscar. Ciencia, Técnica y Política Científica. In: MOLINA, Fernando García. *Introducción al Pensamiento Científico*, Módulo 5. 3. ed. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1991.

**DOCUMENTOS**

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Libro Blanco de Defensa. Buenos Aires, 2010.

ARGENTINA. Ministerio de Defesa. Decreto 1714, de 10 noviembre de 2009. Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional. 2009. Disponível em: <[http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco\\_legal/decreto-1714-2009.html](http://www.mindef.gov.ar/institucional/marco_legal/decreto-1714-2009.html)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

CHILE. Ministerio de Defesa. El Consejo de Defensa Suramericano de la NASUR. Crónica de su gestación. Santiago de Chile, Jul. 2009. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano.

CHILE. Ministerio de Defesa. El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Estatuto. 2009. Disponível em: <[www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/estatuto-cds](http://www.cdsunasur.org/es/consejo-de-defensa-suramericano/estatuto-cds)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

COLÔMBIA. Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas. Declaración de Bogotá. marzo, 2012. Disponível em: <<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi975.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

EQUADOR. Declaración de Guayaquil. mayo, 2010. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/Upload/2011102516518Declaracion\\_afros\\_guayaquil.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/2011102516518Declaracion_afros_guayaquil.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

EQUADOR. Unión de Naciones Suramericanas. Declaración de Santiago de Chile. marzo 2009. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/1f/c1/1fc18911d72c239850543d6ac63f551b/declaracion-de-chile-marzo-2009.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

LEI de fomento á Base Industrial de Defesa é regulamentada. *Portal Brasil*, abr. 2013. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2013/04/01/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa-e-regulamentada](http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2013/04/01/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa-e-regulamentada)>. Acesso em: 18 maio 2013.

TRATADO Constitutivo de la Unión Suramericana. mayo 2008. en: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2012.

Recebido em: 14/01/2013

Aceito em: 29/07/2013



# A PLATAFORMA CONTINENTAL ALÉM DAS 200 MILHAS

Tiago V. Zanella\*<sup>1</sup>

## RESUMO

---

A plataforma continental representa um espaço fisicamente de enormes proporções para a maioria dos Estados, inclusive o Brasil. Este espaço, cuja exploração econômica é essencial para o país, ainda é enormemente desconhecido, sobretudo sua delimitação. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 veio consagrar por definitivo a existência desta zona e delimitar sua real dimensão. Desde então, ficou consagrado que a plataforma continental possui um limite mínimo de 200 milhas marítimas das linhas de base, porém ela pode se estender além deste limite se ficar demonstrada sua existência física. Para tal, os Estados possuem regras e limites de cálculo, que este artigo possui o objetivo de demonstrá-los.

**Palavras-chave:** Plataforma Continental; Fundos Marinhos; Direito do Mar.

## CONTINENTAL SHELF BEYOND 200 MILES

## ABSTRACT

---

Continental shelf physically represents a space of enormous proportions for the majority of States, including Brazil. This space, whose economic exploitation is essential for the country, it is still greatly unknown, especially its delimitation. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) of 1982 came consecrate by definitive the existence of this zone and delimit its real dimension. Since then, it has been enshrined continental shelf

---

\* Faculdade de Direito da Universidade, Lisboa, Portugal. E-mail: tiagozanella@gmail.com

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídico-Internacionais e Europeias pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Mestre em Direito Internacional e Relações internacionais pela Faculdade de Direito de Lisboa; Advogado, graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba; graduado em Relações Internacionais pelo UNICURITIBA; professor de direito internacional público, direito internacional privado e direito marítimo, membro pesquisador do CIIMAR (Interdisciplinary Centre of Marine and Environmental Research); autor dos livros "Curso de Direito do Mar" e "Água de lastro: um problema ambiental global".

has a limit of 200 nautical miles from the baselines, but it may extend beyond this limit if they show their physical existence. To this end, States have rules and limits calculation, this article has the objective to demonstrate them.

**Keywords:** Continental shelf; Seabed; Law of the Sea.

## INTRODUÇÃO: A PLATAFORMA CONTINENTAL

O território do Estado costeiro se prolonga mar adentro e não desaparece de imediato com os oceanos. Este prolongamento natural, cuja profundidade varia de 130 a 200 metros em média<sup>2</sup>, se denomina plataforma continental. Nas palavras de Michel Breuil, a plataforma continental é a “parte de um continente que se prolonga em declive suave sob um oceano ou um mar, até a profundidade média de 200 metros”<sup>3</sup>. Após este declive, tem-se início o talude continental (também denominado de escarpa continental ou rebordo oceânico), que pode ser entendido como uma zona de declive abrupta que leva às grandes profundidades da região abissal<sup>4</sup>.

A largura da plataforma continental varia sensivelmente, seguindo, como regra, o relevo terrestre adjacente, sendo usualmente menor quando o relevo for montanhoso e maior quando se tratar de uma planície<sup>5</sup>. Em algumas regiões, a plataforma continental pode chegar a 800 milhas de largura; é o que ocorre, por exemplo, na Noruega e na Sibéria<sup>6</sup>. Em outras regiões, como na costa chilena, ela praticamente não existe, devido à proximidade da Cordilheira dos Andes, onde o mar cai junto à costa quase que imediatamente a grandes profundidades. Deste conceito traçado, temos que a plataforma continental representa cerca de 7% de todas as áreas continentais, com aproximadamente 26 milhões de km<sup>2</sup> <sup>7</sup>.

A noção geográfica de Plataforma Continental é conhecida desde o

---

<sup>2</sup> Esta profundidade pode variar entre 50 metros até 500 metros, como em certas regiões da Austrália. Boucart, Jacques. *Geographic dufond des mers*. Payot, Paris ; 1949. p. 155.

<sup>3</sup> BREUIL, Michel. *Dicionário das Ciências da Terra e da Vida*. Lisboa: Climepsi Editores, 2001. p. 297.

<sup>4</sup> O declive normal das Plataformas Continentais varia entre 0,1° a 3°. Quando o declive é mais acentuado, já temos o denominado talude continental, cujo gradiente médio varia entre os 3° a 6°, mas que pode chegar até aos impressionantes 45°. ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A Plataforma Continental Brasileira*. Belo Horizonte: Editora del Rey, 1995. p. 22.

<sup>5</sup> GRAY, David. Seaward Limits of the Continental Shelf and EEZ: Technical Concerns. In: PHARAND, Donat; LEANZA, Umberto. *The Continental Shelf and the exclusive economic zone*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1993. p. 19.

<sup>6</sup> PULVENIS, Jean-François. The Continental Shelf Definition and Rules Applicable to Resources. In: DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. *A Handbook on the Law of the Sea*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1991. v.1. p. 319.

<sup>7</sup> UNITED NATIONS. Committee on the peaceful uses of the sea-bed and the ocean floor beyond the limits of national jurisdiction. *U.N. Doc. A/AC 138/87*, 4 June 1973.

século XVIII. Em 1725, Luigi Ferdinando Marsili, considerado fundador da oceanografia, publicou a obra intitulada “*Histoire physique de la mer*” e teorizou acerca da questão, destacando sua realidade física, geográfica, geomorfológica e possivelmente econômica<sup>8</sup>. Contudo, foi no início do século XX que os Estados começaram a reivindicá-la e explorá-la, sobretudo com a Proclamação Truman do presidente norte-americano em 1945. Nesta, os EUA afirmavam que o solo e subsolo da costa estadunidense, correspondente à plataforma continental, faziam parte do prolongamento terrestre do país e, por conseguinte, detinham direitos de jurisdição e exploração<sup>9</sup>. Como destacamos no nosso Curso de Direito do Mar:

Nos anos seguintes à conferência de 1930, não houve grandes alterações no Direito Internacional referentes aos espaços marítimos e à navegação. No entanto, após o termo da II Guerra Mundial, a proclamação unilateral do presidente americano Harry Truman (em 28 de setembro de 1945) vem iniciar uma transformação na relação dos Estados com os espaços marítimos. A proclamação aponta e origina duas áreas até então inexistentes: a plataforma continental e a zona de pesca (atualmente denominada Zona Econômica Exclusiva). O argumento para a criação da plataforma continental teve por base o reconhecimento científico do fato de a terra firme norte-americana não terminar na fronteira marítima, mas se estender mar adentro num prolongar natural da costa. Assim, os EUA afirmavam que o solo e subsolo da costa americana faziam parte do prolongamento terrestre do país e, por conseguinte, tinham direitos de jurisdição sobre estes<sup>10</sup>.

Assim, através de um ato unilateral, que posteriormente se tornou direito consuetudinário, surge no plano jurídico internacional a plataforma continental. A partir de então se verifica uma multiplicação de declarações unilaterais de soberania e jurisdição sobre a plataforma continental. Pode-se citar aqui o Chile, o Equador (ambos em 1947) e o Peru (em 1952) que, a despeito de não possuírem uma plataforma física, reivindicaram a exclusividade de exploração até 200 milhas de suas costas<sup>11</sup>. O Brasil

---

<sup>8</sup> MARSILI, Luigi Ferdinando. *Histoire physique de la mer*. Amsterdam, Aus dépens de la Compagnie, 1725.

<sup>9</sup> PRESIDENT TRUMAN'S PROCLAMATIONS ON U. S. POLICY CONCERNING NATURAL RESOURCES OF SEA BED AND FISHERIES ON HIGH SEAS. 1945: “[...] the Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject to its jurisdiction and control”.

<sup>10</sup> ZANELLA, Tiago Vinicius. *Curso de Direito do Mar*. Curitiba: Ed. Juruá, 2013. p. 78 e 79.

<sup>11</sup> ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A Plataforma Continental Brasileira*. Belo Horizonte: Editora del Rey, 1995. p. 29.

instituiu unilateralmente seus direitos sobre esta zona através do Decreto nº 28.840 de 08 de novembro de 1950<sup>12</sup>.

Neste viés, a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar (CNUDM), assinada em 1982 em Montego Bay, na Jamaica, consagrou definitivamente este espaço definindo-o da seguinte forma: “a plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre”<sup>13</sup>.

Ademais, de acordo com o artigo 77º da CNUDM, “o Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a Plataforma Continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais”<sup>14</sup>. Ou seja, o estado possui exclusividade direitos exclusivos de exploração dos: a) recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo; b) organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo<sup>15</sup>.

Por fim, estes direitos não necessitam de nenhuma reivindicação especial. São direitos exclusivos no sentido de que, se o país ribeirinho não explora sua plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode fazê-lo sem o expresse seu consentimento<sup>16</sup>. Assim, a exploração ou não desta zona marítimo é opção do país costeiro e a falta de aproveitamento dos recursos naturais ali existentes não legitima terceiros a explorarem a região<sup>17</sup>.

## A PLATAFORMA CONTINENTAL ALÉM DAS 200 MILHAS

### A DELIMITAÇÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL NA CONVENÇÃO DE 1958

Não obstante o pacífico entendimento pela comunidade internacional da existência e dos direitos de jurisdição e exploração na plataforma continental, a questão da delimitação deste novo espaço marítimo foi motivo de muito

---

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950. Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território e dá outras providências. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=28840&tipo\\_norma=DEC&data=19501108&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=28840&tipo_norma=DEC&data=19501108&link=s)>. Acesso em: 27 maio 2013.

<sup>13</sup> CNUDM. Art. 76, nº1.

<sup>14</sup> CNUDM. Art. 77, nº 1.

<sup>15</sup> CNUDM. Art. 77, nº 4.

<sup>16</sup> CNUDM. Art. 77, nº 2.

<sup>17</sup> CNUDM. Art. 77, nº 3.

debate internacional, sobretudo nas conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1958<sup>18</sup>.

Desta forma, após alguma discussão, a Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958, assinada no âmbito da I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, veio a disciplinar e regulamentar a matéria. Esta Convenção foi influenciada pelos trabalhos incidentais da Comissão de Direito Internacional (CDI), que, a despeito de críticas por parte de alguns Estados e da doutrina, foi decisiva para a delimitação deste espaço<sup>19</sup>.

Primeiramente, sobre os limites verticais a referida Convenção estipulou o seguinte: o limite vertical superior seria o leito submarino, o contato terrestre com a base da coluna d'água inclusive. Já o limite vertical inferior seria o centro do globo terrestre<sup>20</sup>. Assim, todo o leito e subsolo marinho referente à Plataforma Continental seria de exploração exclusiva do Estado ribeirinho<sup>21</sup>.

Quanto aos limites horizontais, a Convenção fixou como limite interior desta zona o final, a borda exterior do Mar Territorial. Como ensina Celso D. de Albuquerque Mello:

O Estado tem direito sobre o solo e o subsolo do mar territorial. Esta região é normalmente a plataforma continental no sentido geográfico. Existe aqui uma dissociação entre a noção geográfica e a noção jurídica de plataforma. O solo e o subsolo do mar territorial estão sujeitos ao regime jurídico deste e não, ao da plataforma continental<sup>22</sup>.

Vale destacar que nesta Conferência não foi possível fixar qual seria o limite máximo exterior das águas territoriais, que dependiam ainda de decisão discricionária do Estado costeiro<sup>23</sup>. Já em relação ao limite exterior

---

<sup>18</sup> BASTOS, Fernando Loureiro. *A internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*: contributo para a compreensão do regime jurídico-internacional do aproveitamento conjunto de petróleo e de gás natural nas plataformas continentais, do potencial aproveitamento de recursos minerais na Área, da pesca no Alto Mar e os efeitos da regulamentação convencional respectiva em relação a terceiros Estados. Lisboa: AAFDL, 2005. p. 290 - 292.

<sup>19</sup> ANDRASSY, Juarj. *International law and the resources of the sea*. New York: Columbia University Press, 1970. p. 56.

<sup>20</sup> GUEDES, Armando M. Marques. *Direito do Mar*. 2. ed. Coimbra; Portugal: Ed. Coimbra, 1998. p. 103.

<sup>21</sup> Convenção sobre a Plataforma Continental. 1958. Art. 1, a.

<sup>22</sup> MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2. p. 1104.

<sup>23</sup> ZANELLA, Op. Cit., p. 108.

"Os limites e larguras do mar territorial sempre foram motivo de discussão e querelas no direito internacional. Até a CNUDM não existia um limite aritmético universal e os Estados delimitavam esta zona conforme seu interesse, sem um padrão ou norma internacional que regulasse tal questão".

da plataforma continental, a Convenção de 1958 utilizou três critérios para sua definição: a) profundidade de 200 metros; b) capacidade de exploração; c) linha mediana entre duas costas limítrofes<sup>24</sup>.

No primeiro caso, a Convenção estipulou um limite aritmético de delimitação da orla exterior da plataforma continental. Contudo, baseou-se na profundidade do oceano, na qual considerou que até onde o mar tivesse 200 metros de profundidade, seria de exclusividade de exploração do Estado ribeirinho. Neste caso, o tratado não levou em conta que pode haver plataformas geográficas com profundidades tanto maiores quanto menores do que a profundidade de referência<sup>25</sup>. Esta zona marítima, prolongamento natural do espaço terrestre, tem por média 200 metros de profundidade, mas há casos em que pode variar desde 50 metros até 500 metros<sup>26</sup>.

A segunda variável fica sujeita, fundamentalmente, ao avanço tecnológico. Quando a Convenção afirma que a plataforma continental pode se estender “até ao ponto onde a profundidade das águas superjacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões”<sup>27</sup>, verifica-se uma grande imprecisão de delimitação, uma vez que depende da tecnologia de cada país para tal exploração<sup>28</sup>. Atualmente, existe tecnologia para a exploração do subsolo marinho a uma profundidade oceânica de mais de 1000 metros e de alguns milhares de metros no seu subsolo, embora em condições nem sempre economicamente viáveis, que dependerão dos preços dos minerais explorados<sup>29</sup>.

O terceiro critério diz respeito às costas opostas. Nestas situações, instituiu a Convenção de 1958 que o limite exterior da referida zona deve ser, se possível, determinado por acordo entre eles. Na falta de acordo, esta será constituída pela linha mediana entre as diferentes costas. Assim, a regra estabelecida à época era da divisão da Plataforma Continental entre os dois ou mais Estados limítrofes<sup>30</sup>.

Apesar das inúmeras críticas à forma com que a Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958 regulamentou o tema, sobretudo em relação à sua delimitação, o referido texto legal representou um grande contributo

---

<sup>24</sup> Convenção sobre a Plataforma Continental. 1958. Art. 1, a.

<sup>25</sup> FERRÃO, Marisa Caetano. *A delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. Lisboa: AAFDL, 2009. p. 39.

<sup>26</sup> Boucart, Op. Cit., p. 155.

<sup>27</sup> Convenção sobre a Plataforma Continental. 1958. Art. 1, a.

<sup>28</sup> SOARES, António. Plataforma Continental: seus limites à luz da Convenção de Montego Bay. *Revista do Ministério público*, Lisboa, v. 10, n. 38, 1989. p. 22.

<sup>29</sup> MELLO, Op. Cit. p. 1150.

<sup>30</sup> Convenção sobre a Plataforma Continental. Op. Cit. Art. 6.

para a consolidação e expansão deste espaço. A Convenção teve o êxito de positivar de forma clara e objetiva o costume internacional que se fazia evidente à época, mesmo que tenha recebido críticas em relação à imprecisão de alguns conceitos e limites<sup>31</sup>.

## A CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY

Com o início dos trabalhos preparatórios para a CNUDM, novas questões e interesses apareceram em relação aos limites desta zona. Se na Convenção de 1958 eram basicamente dois os interesses em jogo — os Estados com grandes Plataformas e os outros com pequenas — na CNUDM havia vários outros que influenciaram sua delimitação, como, por exemplo: a) dos Estados sem litoral e os geograficamente desfavorecidos que também exigiam a possibilidade de exploração desta zona; b) dos Estados arquipelágicos; c) dos Estados com pequenas Plataformas geográficas; d) dos Estados com enormes Plataformas; e) dos Estados com tecnologia para a exploração além das Plataformas geográficas; f) e dos Estados com interesses na exploração de minerais submersos; entre outros<sup>32</sup>.

Desta forma, através da Resolução 3029 de 24 de janeiro de 1973, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou ao Secretário Geral a encomenda de um estudo sobre as possibilidades econômicas de exploração de minerais nos fundos marítimos. O resultado deste estudo foi significativo e decisivo para a fixação dos limites na Convenção de 1982. Em relação aos hidrocarbonetos, o estudo apresentou o seguinte resultado: a) com uma Plataforma de 40 milhas de extensão: a zona nacional teria 59% e a zona internacional teria 41% dos hidrocarbonetos presentes nos subsolos oceânicos; b) com uma Plataforma de 200 milhas de extensão: zona nacional com 87% e zona internacional com 13%; c) com uma Plataforma de 200 metros de profundidade: zona nacional com 68% e zona internacional com 32%; d) com uma Plataforma de 3000 metros de profundidade: zona nacional com 93% e zona internacional com 7%<sup>33</sup>.

Nos trabalhos preparatórios à CNUDM foram apresentadas várias propostas para a delimitação da plataforma continental, que na maioria dos casos levava em conta os aspectos e interesses de cada Estado proponente. Como destaca Fernando Loureiro Bastos:

---

<sup>31</sup> ZANELLA., Op. Cit., p. 279.

<sup>32</sup> BASTOS, Op. Cit., p. 296 - 297.

<sup>33</sup> Economic Significance, in Terms of Seabed Mineral Resources, of the Various Limits Proposed for National Jurisdiction: United Nations; General Assembly; Committee on the Peaceful Uses of the Seabed and the Ocean Floor Beyond the Limits of National Jurisdiction. 1973.

No terceiro projecto elaborado pelo Subcomité I, do comité dos Fundos Marinhos, na sessão de Genebra, de Julho a Agosto de 1973, as propostas existentes foram condensadas em quatro alternativas principais. A primeira, com base na proposta soviética, tinha como critério principal uma profundidade de 500 metros, mas quando esta não existisse ou fosse uma plataforma continental estreita, seria aplicado o critério da distância das 100 milhas marítimas. A segunda, fundamentada nas propostas dos EUA e do Japão, propunha a criação de uma zona económica dos fundos marinhos costeiros, para além da qual se iniciaria o espaço internacional. A terceira, correspondente ao critério sustentado por Malta, previa que a zona internacional compreenderia o espaço submerso além da jurisdição nacional. A quarta, fundada na proposta da Argentina, fixava o limite exterior da plataforma continental no bordo externo da margem continental ou em 200 milhas marítimas, quando aquele fosse inferior a essa distância.

A estas alternativas ainda foram acrescentados dois outros critérios de fixação dos limites exteriores da plataforma continental pelo Grupo de Trabalho Plenário. Em primeiro lugar, o critério combinado da profundidade de 200 metros e da distância de 40 milhas marítimas, que tinha sido proposto pelos Estados sem litoral ou com plataforma continental reduzida. Em segundo lugar, o critério da razoabilidade ou das circunstâncias geográficas, proposto pela China, que tinha em vista delimitar as plataformas continentais que excedessem o mar territorial ou a zona económica, segundo os casos<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Como destaca BASTOS, Op. Cit., p. 299.

No terceiro projecto elaborado pelo Subcomité I, do comité dos Fundos Marinhos, na sessão de Genebra, de Julho a Agosto de 1973, as propostas existentes foram condensadas em quatro alternativas principais. A primeira, com base na proposta soviética, tinha como critério principal uma profundidade de 500 metros, mas quando esta não existisse ou fosse uma plataforma continental estreita, seria aplicado o critério da distância das 100 milhas marítimas. A segunda, fundamentada nas propostas dos EUA e do Japão, propunha a criação de uma zona económica dos fundos marinhos costeiros, para além da qual se iniciaria o espaço internacional. A terceira, correspondente ao critério sustentado por Malta, previa que a zona internacional compreenderia o espaço submerso além da jurisdição nacional. A quarta, fundada na proposta da Argentina, fixava o limite exterior da plataforma continental no bordo externo da margem continental ou em 200 milhas marítimas, quando aquele fosse inferior a essa distância.

A estas alternativas ainda foram acrescentados dois outros critérios de fixação dos limites exteriores da plataforma continental pelo Grupo de Trabalho Plenário. Em primeiro lugar, o critério combinado da profundidade de 200 metros e da distância de 40 milhas marítimas, que tinha sido proposto pelos Estados sem litoral ou com plataforma continental reduzida. Em segundo lugar, o critério da razoabilidade ou das circunstâncias geográficas, proposto pela China, que tinha em vista delimitar as plataformas continentais que excedessem o mar territorial ou a zona económica, segundo os casos.

Em razão destes diversos interesses em jogo, a discussão acerca da fixação dos seus limites se alongou por anos, sendo que somente em agosto de 1980 chegou-se a um consenso sobre o tema<sup>35</sup>.

Primeiramente, a CNUDM não alterou os limites verticais já estabelecidos na Convenção de 1958, quais sejam: o leito e subsolo marinho se estendem deste o leito que fica em contato com a coluna d'água, inclusive, até o centro do globo terrestre. A Convenção deixa claro que além das espécies bentônicas (que vivem no subsolo marinho) como as sedentárias (que vivem no leito dos oceanos) são recursos da plataforma continental.

A CNUDM estabeleceu que a plataforma continental compreende

[...] os recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo<sup>36</sup>.

Quanto ao limite horizontal interior também não houve nenhuma novidade, continuando a ser representado pelo bordo exterior do Mar Territorial. Vale destacar que, finalmente, na Convenção de 1982 foi fixada uma extensão máxima, para as águas territoriais, de 12 milhas marítimas a contar da linha de base<sup>37</sup>.

A discussão mais problemática diz respeito ao limite exterior da plataforma. A CNUDM regulamenta o tema essencialmente em seu artigo 76°. Com efeito, é com base nesta disposição que os Estados ribeirinhos procuram legitimar o alargamento, ao máximo possível, do espaço submarino adjacente aos seus territórios terrestres. Isto em razão de a Convenção passar a normatizar esta zona utilizando, alternativamente, dois critérios: a distância e a formação geomorfológica<sup>38</sup>.

No primeiro caso, instituiu a CNUDM que os Estados costeiros possuem legítimos direitos de exploração do leito e subsolo marinho até 200 milhas marítimas a contar da linha de base, independentemente das características do solo e do subsolo. Assim, quando não possui uma Plataforma Continental geográfica até a referida distância, o Estado ribeirinho pode estender até

---

<sup>35</sup> ANDRASSY, Op. Cit., p. 60.

<sup>36</sup> CNUDM. Art 77, n°4.

<sup>37</sup> CNUDM. Art. 3.

<sup>38</sup> COELHO, Paulo das Neves; RIBEIRO, Marta Chantal. *Aspectos Jurídicos e Científicos da Extensão da Plataforma Continental*. Porto: EMPEC, 2006. p. 29.

as 200 milhas seus direitos de exploração. A Convenção é absolutamente clara nesse sentido, quando afirma que “nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância”<sup>39</sup>, considera-se que até as 200 milhas o regime jurídico do leito e do subsolo, independente da profundidade ou qualquer outro aspecto, é o da plataforma continental. Como afirma Marisa Caetano Ferrão:

Naquelas situações em que a plataforma em sentido físico (ou melhor, a margem continental) não ultrapasse as 200 milhas, o Estado pode exercer direitos soberanos sem que para isso tenha que praticar qualquer ato específico, nem fazer qualquer tipo de declaração (embora, regra geral, o faça na sua legislação interna), o que significa que não existe qualquer controlo<sup>40</sup>.

Em relação ao segundo critério acima mencionado, o Estado tem direito a ocupar o espaço que vai das 200 milhas marítimas até ao extremo da margem continental da plataforma geomorfológica (no máximo, regra geral, até 350 milhas)<sup>41</sup>. Existiu assim, a necessidade de normatizar como seria realizada tal medição, uma vez que existe grande variedade de situações que ocasionariam desigualdades na exploração de tal zona<sup>42</sup>. Nestes termos, o critério geomorfológico não é puro. São utilizados, em conformidade, dois critérios alternativos e não dois critérios complementares: um relativo à distância ou outro em relação à profundidade. Assim, quando há um “prolongamento natural do seu território terrestre”<sup>43</sup>, isto é, quando a margem continental<sup>44</sup> em sentido físico se prolonga para além das 200 milhas, o limite exterior da plataforma continental pode ser encontrado através da opção entre duas fórmulas distintas, que passamos a analisar.

A primeira chama-se fórmula irlandesa, também apelidada de fórmula Gardiner<sup>45</sup> e esta prevista no artigo 76º, nº 4, alínea a), subalínea i), ao destacar que o limite exterior será traçado onde a “espessura das rochas sedimentares seja pelo menos 1% da distância mais curta entre esse ponto

---

<sup>39</sup> CNUDM. Art. 76, nº 1.

<sup>40</sup> FERRÃO, Op. Cit., p. 74.

<sup>41</sup> CNUDM. Art. 76, nº 5.

<sup>42</sup> GRAY, Op. Cit., p. 28.

<sup>43</sup> CNUDM. Art. 76, nº 1.

<sup>44</sup> A margem continental compreende o leito e o subsolo da Plataforma Continental, bem como o talude e sopé continentais, não fazendo parte os fundos marinhos, nem suas cristas oceânicas.

<sup>45</sup> Geólogo irlandês, o Dr. Piers Gardiner foi quem elaborou a fórmula descrita que acabou sendo proposta pelo seu país e aceita pela CNUDM.

e o pé do talude continental”<sup>46</sup>. A inclusão desta fórmula é resultado de uma proposta feita, em março de 1976, através de um documento informal pela delegação da Irlanda, e acabou sendo conhecida como fórmula irlandesa ou de Piers Gardiner. Tal sistema procurou prescrever um critério objetivo, porém peca ao não especificar qual a espessura dos sedimentos ao longo desta distância<sup>47</sup>. Ainda, a determinação da espessura dos sedimentos é uma operação de grande complexidade técnica, que pode levar anos para ser concluída<sup>48</sup>.

Ademais, conforme disposto do artigo 76º, nº 4, alínea a), subalínea ii), este limite deverá estar situado “a não mais de 60 milhas marítimas do pé do talude continental”<sup>49</sup>. A chamada fórmula de Hedberg<sup>50</sup> sugere esta distância tendo em consideração a dificuldade em determinar com precisão o local onde se encontra o pé do talude continental. Não está, contudo, explicitado como se procede à fixação do ponto a partir do qual se medem as 60 milhas marítimas<sup>51</sup>.

Neste viés, para a delimitação da plataforma continental superior a 200 milhas, deve-se, primeiramente, encontrar o pé do talude continental. A CNUDM regulamenta que “salvo prova em contrário, o pé do talude continental deve ser determinado como ponto de variação máxima do gradiente na sua base”<sup>52</sup>. Deste dispositivo decorrem dois problemas. Primeiro: não fica explicado qual seria a “prova em contrário”<sup>53</sup>, dando margem para que qualquer outro meio de prova seja utilizado. Por outro lado, não fica normatizado de forma clara como se define a variação máxima do gradiente na sua base, se através de um ponto específico ou do ponto mais extremo, qualquer que seja este<sup>54</sup>.

De qualquer forma, existem dois limites máximos para as Plataformas superiores a 200 milhas. O primeiro limite expresso é de simples verificação e entendimento: não pode ser superior a 350 milhas marítimas a contar da

---

<sup>46</sup> CNUDM. Art 76, nº4, a, i.

<sup>47</sup> F ANDRADE, Op. Cit., p. 65.

<sup>48</sup> HAWORTH, Richard Tomas. The Continental Shelf Commission. In: NORDQUIST, M.H.; MOORE, J.N. *Oceans Policy: New Institutions, Challenges and Opportunities*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1999. p. 150.

<sup>49</sup> CNUDM. Art 76, nº4, a, ii.

<sup>50</sup> Elaborada pelo norte americano Dr. Hollis Dow Hedberg especialista em estratigrafia e exploração de petróleo.

<sup>51</sup> BASTOS, Op. Cit., p. 306.

<sup>52</sup> CNUDM. Art 76, nº4, b.

<sup>53</sup> SYMONDS, P. A.; ELDHOLM, O.; MASCLE, J.; MOORE, G. F. Characteristics of Continental Margins. In: COOK P. J.; CARLETON C. M. *Continental Shelf Limits: the Scientific and Legal Interface*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 56.

<sup>54</sup> HAWORTH, Op. Cit., p. 152.

linha de base<sup>55</sup>. Já o segundo (o critério aqui é também alternativo e não complementar; assim, utiliza-se um ou outro) é mais complexo, dado que se traduz numa “distância que não exceda 100 milhas marítimas da isóbata<sup>56</sup> de 2500 metros”<sup>57</sup>. Com a utilização deste segundo critério, pode-se estender este espaço marítimo para além das 350 milhas marítimas. De qualquer forma, vale destacar que a possibilidade de o Estado costeiro alargar o limite externo da sua plataforma continental a estas distâncias depende da existência de uma situação geográfica capaz de sustentar reivindicações deste tipo<sup>58</sup>.

Em razão da possibilidade de se estender esta zona para além das 350 milhas, a CNUDM impôs um obstáculo para a segunda forma de delimitação acima estudada. Dispõe o artigo 76º, nº 6, referente às cristas submarinas<sup>59</sup>:

Não obstante as disposições do parágrafo 5º, no caso das cristas submarinas, o limite exterior da plataforma continental não deve exceder 350 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial<sup>60</sup>.

Desta exceção, nota-se que estas cristas submarinas geralmente situam-se em águas pouco profundas, o que poderia dar margem à incorporação destas nas plataformas continentais, formando zonas marítimas muito extensas sob controle dos Estados. Já as demais elevações, como os “planaltos, elevações continentais, topes, bancos e esporões”<sup>61</sup> podem ser utilizadas a fim de delimitação deste referido espaço oceânico.

Ainda sobre as plataformas que se estendem além das 200 milhas, conforme disposição do nº 7 do já citado artigo, o Estado deve traçar o limite exterior “unindo, mediante linhas de base retas, que não excedam 60 milhas marítimas, pontos fixos definidos por coordenadas de latitude e

---

<sup>55</sup> CNUDM. Art 76, nº5.

<sup>56</sup> A isóbata é uma curva que é usada em mapas para representar o mapeamento dos pontos da mesma profundidade dos oceanos. Em outros termos, numa carta barométrica, é a linha que une os pontos de igual profundidade do fundo dos mares e dos oceanos.

<sup>57</sup> CNUDM. Art 76, nº5.

<sup>58</sup> SYMONDS et al. Op. Cit., p. 55.

<sup>59</sup> Elevação montanhosa no fundo oceânico, com vertentes íngremes ou escarpadas. Em geral apresenta topografia de pormenor complexa. As cristas submarinas estão todas ligadas e são o sistema montanhoso mais longo encontrado no planeta, atingindo 60.000 Km. Estas cristas estão assim geologicamente ativas, sendo frequentes os terremotos e vulcanismo. ZANELLA, Op. Cit., p. 284.

<sup>60</sup> CNUDM. Art. 76, nº6.

<sup>61</sup> CNUDM. Art. 76, nº6.

longitude”<sup>62</sup>. Essa disposição é completada pelo artigo 84°, relativamente à sua transposição para cartas e linhas de coordenadas geográficas. Não obstante a sua aparente clareza, esta disposição não especifica como se escolhem tais pontos<sup>63</sup>.

A Convenção de 1982 procurou acautelar todos os interesses possíveis no artigo 76°, porém, em razão de enorme variedade de situações, não foi possível atingir este objetivo<sup>64</sup>. Neste ínterim, no Anexo II da Ata Final, referente à Comissão de limites da plataforma continental, foi estabelecida ainda outra forma de cálculo do limite exterior deste espaço<sup>65</sup>. Isso foi resultado de reivindicação do Sri Lanka, em 1979, relativamente à Baía de Bengala, já que pelos métodos do artigo 76° este Estado seria manifestamente prejudicado<sup>66</sup>.

Assim, ficou estabelecida uma Declaração de Entendimento em 29 de Agosto de 1980 relativa a um método específico para demarcação da destacada zona. Nesta, apenas para os Estados cuja distância média a que ocorre a isóбата de 200 metros não excede 20 milhas, o limite exterior da Plataforma Continental pode ser demarcado com base numa espessura de sedimentos inferior a 1 km. Noutros termos, a Declaração

Reconhece que esse Estado poderá, não obstante as disposições do artigo 76, estabelecer o bordo exterior da sua margem continental por linhas retas que não excedam 60 milhas náuticas de comprimento dos pontos fixos, definidos por latitude e longitude, em cada um dos quais em que espessura das rochas sedimentares não é menor que 1 km<sup>67</sup>.

Dando sequência à análise do artigo 76°, que se refere à delimitação desta zona, o n° 10 destaca que “disposições do presente artigo não prejudicam a questão da delimitação da plataforma continental entre Estados

---

<sup>62</sup> CNUDM. Art. 76, n°7.

<sup>63</sup> HAWORTH, Op. Cit., p. 150.

<sup>64</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit International Public*. 7. ed. Paris: L.G.D.J., 2002. p. 1187. Destacam os autores que a extensão da plataforma além das 200 milhas não encontram nenhuma razão científica, mas apenas políticas, para satisfazer os interesses daqueles Estados mais favorecidos geograficamente com grandes plataformas.

<sup>65</sup> ESTAPÀ, Jaume Saura. *Delimitacion juridica internacional de la plataforma continental*. Madri: Tecnos, 1996. p. 42.

<sup>66</sup> Descata PRESCOTT, Victor; SHOFIELD, Clive. *The maritime political boundaries of the world*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005. p. 203 que os países beneficiados com tal dispositivo foram: Paquistão, Somália, Quênia, África do Sul, Cabo verde, Espanha (Ilhas Canárias), Sri Lanka, Namíbia, Gabão e Marrocos.<sup>67</sup> CNUDM. Art. 76, n°6.

<sup>67</sup> Declaração de Entendimento relativo a um método específico para o estabelecimento da borda exterior da Marge continental. In: *Ata Final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o direito do Mar*. Anexo II. 1980.

com costas adjacentes ou situadas frente a frente”<sup>68</sup>. Para tal delimitação, o artigo 83º determina que deva ser realizada “de conformidade com o direito internacional a que se faz referência no artigo 38º do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, a fim de se chegar a uma solução equitativa”<sup>69 70</sup>. Nestas situações, somente o caso prático vai permitir esclarecer os termos em que esta disposição poderá influenciar a fixação dos limites externos da plataforma continental de cada Estado. Isto porque a solução para encontrar o modo mais equitativo é extremamente volátil e varia constantemente, seja no espaço ou no tempo<sup>71</sup>.

Finalmente, o modo de delimitação desta zona para além das 200 milhas funciona, na prática, da seguinte forma: o Estado costeiro faz um estudo para delimitar o que entende ser a sua Plataforma Continental, utilizando as regras estabelecidas pelas CNUDM e acima analisadas. Feito isto, é apresentado à Comissão de limites da Plataforma Continental, composta por 21 membros, que analisará os dados científicos e votará o pedido do Estado. Se a maioria qualificada de dois terços entenderem pela procedência do pedido, fica aprovada a Plataforma Continental para além das 200 milhas. O artigo 4º do anexo II da CNUDM determina que o prazo para a apresentação destes pedidos era de 10 anos a partir da entrada em vigor da CNUDM, prazo venceria em 16 de novembro de 2004<sup>72</sup>. Contudo, na 11ª Conferência dos Estados partes da Convenção de Montego Bay, ocorrida em 2001, os países decidiram que o prazo deveria ser contado a partir da

---

<sup>68</sup> CNUDM. Art 76, nº10.

<sup>69</sup> CNUDM. Art 83, nº1.

<sup>70</sup> Sobre os princípios equitativos a que se refere o dispositivo, destaca BROWNLEE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. 4. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990. p. 242.

Os princípios equitativos. Estes “princípios”, reconhecidos como tais, têm um carácter bastante geral, sendo os formulados com maior frequência os seguintes:

i) a delimitação deverá ser efectuada por acordo com base no Direito Internacional.

ii) O princípio da não invasão por um Estado sobre o prolongamento natural da plataforma de outro.

iii) O princípio da prevenção, tanto quanto possível, de qualquer corte do prolongamento da costa em direcção ao mar de qualquer dos Estados em questão.

iv) A delimitação deve ser efectuada pela aplicação de critérios equitativos e pelo uso de métodos práticos capazes de assegurar, com respeito à configuração geográfica da aere e outras circunstâncias relevantes, um resultado equitativo.

v) Presume-se que a solução equitativa consiste numa divisão em partes iguais das áreas de sobreposição das plataformas continentais dos Estados em litígio.

<sup>71</sup> HAWORTH, Op. Cit., p. 150.

<sup>72</sup> O Brasil fez o depósito do pedido com os devidos estudos referente à Plataforma Continental além das 200 milhas perante a Comissão de limites da Plataforma Continental na data de 17 de maio de 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_bra.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_bra.htm)>. Acesso em: 05 junho 2013.

publicação do Scientific and Technical Guidelines da Comissão de Limites, que ocorreu em 13 de maio de 1999. Isto em razão do entendimento de que somente a partir desta publicação os Estados

[...] tiveram conhecimento dos documentos básicos relativos às submissões [...] e devido aos problemas que os Estados partes enfrentaram, principalmente os Estados em desenvolvimento, incluindo os constituídos por pequenas ilhas, em cumprir o prazo limite<sup>73</sup>.

Com efeito, apenas a partir da publicação deste documento da Comissão de Limites é que os Estados passaram a ter uma completa noção sobre a forma como as submissões deveriam ser preparadas<sup>74</sup>. Desta forma, o prazo passou a ser contado de dois modos: a) para os Estados em que a CNUDM entrou em vigor antes de 13 de maio de 1999, conta-se 10 anos a partir desta data, isto é, o prazo terminou em 13 de maio de 2009; b) já para os Estados em que a Convenção entrou em vigor após a data de 13 de maio de 1999, conta-se 10 anos a partir do início da vigência da CNUDM<sup>75</sup>.

Esta alteração nos prazos de submissão dos limites exteriores da plataforma continental foi a melhor solução encontrada à época pelos Estados partes, pois ainda havia muita insegurança quanto ao procedimento. Contudo, para o Direito do Mar em geral, estes prazos trouxeram também muita incerteza, uma vez que até o momento (e pelo menos num médio prazo), não se sabe exatamente o que é plataforma continental e o que pertence aos fundos marinhos além da jurisdição nacional. Esta é uma questão que acarreta problemas para a comunidade internacional, já que não se sabe ao certo o que está submetido à jurisdição nacional e o que é Patrimônio Comum da Humanidade<sup>76</sup>.

## CONCLUSÃO

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 foi o resultado da substituição de compilação de normas consuetudinárias internacionais por um processo de negociação exauriente. A CNUDM procurou conciliar todos os interesses em jogo, especialmente a manutenção

---

<sup>73</sup> Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea. New York, 14-18 may 2001, UN Doc. Tradução livre.

<sup>74</sup> MACNAB, Ron. The case transparency in the delimitation of the outer continental shelf in accordance with UNCLOS article 76°. *ODIL*, v. 35, 2007. p. 10.

<sup>75</sup> FERRÃO, Op. Cit., p. 103.

<sup>76</sup> GRAY, David, Op. Cit., p. 53.

dos espaços marinhos já existentes, novas regras para estes e também a criação de novas zonas marítimas. Em relação ao à plataforma continental não foi diferente.

O regime jurídico da plataforma continental permaneceu, em grosso modo, quase intocado desde a Conferência de Genebra de 1958, contudo, a delimitação deste espaço marítimo foi grandemente alterada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Assim, a CNUDM representa um marco bastante importante, uma vez que fixou, pela primeira vez, de forma precisa os limites exteriores da plataforma continental.

Resumidamente, a Convenção de Montego Bay instituiu que: a) independente do tamanho, o regime jurídico da plataforma continental de um Estado se estende até 200 milhas marítimas das linhas de base. Isto é, mesmo que a plataforma geofísica seja inferior a esta distância, se amplia seus efeitos até as 200 milhas; b) se a plataforma for superior as 200 milhas, o Estado pode estendê-la até onde este espaço existir geograficamente, porém há limites e forma de cálculo a serem respeitados. Em curtas palavras, regra geral, não deve exceder as 350 milhas das linhas de base ou as 100 milhas marítimas da isóbata de 2500 metros.

Deste modo, a Convenção de 1982 teve o condão de estabelecer regras claras (não obstante as dificuldades em determiná-las na prática) para a fixação da delimitação da plataforma continental. Ainda, pacificou internacionalmente a forma de calcular as distâncias e delimitações desta zona. Por estes motivos, a CNUDM foi inovadora e preencheu uma lacuna histórica no direito do mar ao responder de forma objetiva os anseios e diferentes aspirações dos Estados.

Todavia, em razão da demora em que seja enfim demarcada a plataforma continental de todos os Estados do globo, com a prorrogação de prazos (inteiramente justificada), não se tem a noção exata do que seja este espaço marítimo. Isto é, não se sabe o que realmente é plataforma continental e o que é a Área. Esta definição, que deve demorar mais vários anos para ser respondida, causa uma grande insegurança jurídica internacional, já que ninguém sabe exatamente qual regime jurídico se aplica a cada porção de fundo marinho: se é espaço sob jurisdição nacional ou patrimônio comum da humanidade.

## REFERÊNCIAS

ANDRASSY, Juarj. *International law and the resources of the sea*. New York: Columbia University Press, 1970.

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. *A Plataforma Continental Brasileira*. Belo Horizonte: Editora del Rey, 1995.

BOUCART, Jacques. *Geographic dufond des mers*. Paris: Payot, 1949.

BREUIL, Michel. *Dicionário das Ciências da Terra e da Vida*. Lisboa: Climepsi Editores, 2001.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de Direito Internacional Público*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

COELHO, Paulo das Neves; RIBEIRO, Marta Chantal. *Aspectos Jurídicos e Científicos da Extensão da Plataforma Continental*. Porto: EMPEC, 2006.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit International Public*. 7. ed. Paris: L.G.D.J., 2002.

FERRÃO, Marisa Caetano. *A delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. Lisboa: AAFDL, 2009.

ESTAPÀ, Jaume Saura. *Delimitacion juridica internacional de la plataforma continental*. Madri: Tecnos, 1996.

GRAY, David. Seaward Limits of the Continental Shelf and EEZ: Technical Concerns. In: PHARAND, Donat; LEANZA, Umberto. *The Continental Shelf and the exclusive economic zone*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1993.

HAWORTH, Richard Tomas. The Continental Shelf Commission. In: NORDQUIST, M.H.; MOORE, J.N. *Oceans Policy: New Institutions, Challenges and Opportunities*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1999. p. 147-169.

MACNAB, Ron. The case transparency in the delimitation of the outer continental shelf in accordance with UNCLOS article 76°. *ODIL*, v. 35, p. 1 - 17, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2.

PULVENIS, Jean-François. The Continental Shelf Definition and Rules Applicable to Resources. In: DUPUY, René-Jean; VIGNES, Daniel. *A Handbook on the Law of the Sea*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 1991. v.1, p. 315-381.

PRESCOTT, Victor; SHOFIELD, Clive. *The maritime political boundaries of the world*. Londres: Martinus Nijhoff publishers, 2005.

SOARES, António. Plataforma Continental: seus limites à luz da Convenção de Montego Bay. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, v. 10, n. 38, p. 9 - 56, 1989.

SYMONDS, P. A.; ELDHOLM, O.; MASCLE, J.; MOORE, G. F. Characteristics of Continental Margins. In: COOK P. J.; CARLETON C. M. *Continental Shelf Limits: the Scientific and Legal Interface*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 25-63.

ZANELLA, Tiago Vinicius. *Curso de Direito do Mar*. Curitiba: Ed. Juruá, 2013.

Recebido em: 13/02/2013

Aceito em: 29/07/2013

# O BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: UMA POLÍTICA EXTERNA DE PODER

Bianca Pereira Bittencourt\*<sup>1</sup>

## RESUMO

---

O conceito de poder constitui questão sobre a qual não há consenso no campo das Relações Internacionais. De forma geral, há discordância sobre o que ele é; como opera; como pode ser medido. Para Hannah Arendt, o poder compreende a habilidade da ação conjunta. Se de um lado o conceito em tela suscita discordâncias, de outro há que se concordar que no cenário internacional do pós-Guerra Fria permanece a disputa de poder entre os atores estatais. Nesse sentido, a obtenção de poder político mostra-se de suma importância para a política externa do Brasil, ator historicamente comprometido com a defesa do Direito Internacional e a solução pacífica de controvérsias. O presente artigo tem por objetivo analisar a política externa brasileira de direitos humanos a partir da decisão do País de liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Defende-se aqui que esta decisão está ancorada na construção e no exercício de poder político, sob a perspectiva de poder de Hannah Arendt.

**Palavras-chave:** Política Externa; Poder; Direitos Humanos.

## HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL LAW: A FOREIGN POLICY OF POLITICAL POWER

## ABSTRACT

---

The concept of power reaches no common consensus in

---

\* Laboratório de Simulações e Cenários. Coordenadora do Grupo de Estudos de Política Externa Brasileira (GEPEB-LSC). Email: bia.bittencourt@hotmail.com, endereço: Escola de Guerra Naval, Avenida Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP: 22,290-240.

<sup>1</sup> Doutora em História Comparada, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestre em Relações Internacionais, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora Associada do Laboratório de Simulações e Cenários (Escolada de Guerra Naval - Marinha do Brasil).

International Relations. In general, there is disagreement on what that concept defines, how it works, how it can be measured. To Hannah Arendt, power includes the ability of joint action. If on the one hand the concept leads to disagreement, on the other we should agree that in the international post-Cold War scenario it remains the struggle for power among state actors. In this sense, it is extremely important for the foreign policy of a country such as Brazil to obtain political power, since this country is historically committed to the defense of international law and peaceful settlement of disputes. This article intends to examine the human rights foreign policy of Brazil. in the perspective of the decision of the country to lead the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). The article argues that this decision is based on the construction and exercise of political power, according to the concept formulated by Hannah Arendt.

**Keywords:** Foreign Policy; Power; Human Rights.

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem-se mostrado ator de crescente relevância no cenário internacional contemporâneo. Tendo alcançado, em 2011, a posição de sexta maior economia mundial<sup>2</sup>, o País tem buscado fazer com que sua crescente importância econômica se reflita na capacidade de ação internacional nas mais diversas áreas. Estados não hegemônicos como o Brasil têm de fundar a própria identidade dentro dos limites impostos pela conjuntura internacional. Não se trata, porém, de limites absolutos. Há brechas que permitem a construção de posições próprias, não só econômicas, mas também políticas.

Para esta potência emergente<sup>3</sup>, desprovida de excedentes de poder econômico e militar, a cooperação, mormente a de caráter multilateral, tem sido instrumento de suma importância. A opção pelo multilateralismo,

---

<sup>2</sup> Cf. CEBR. "Brazil has overtaken the UK's GDP". Disponível em: <<http://www.cebr.com/wp-content/uploads/Cebr-World-Economic-League-Table-press-release-26-December-2011.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

<sup>3</sup> Para Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, a nomenclatura potência emergente engloba os seguintes elementos: a) certa medida de capacidade material que os diferencia dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional; b) especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, ou a suas estratégias internacionais, ou uma medida comportamental; c) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais. Cf.: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcelas*. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 7.

como se sabe, é característica comum à política externa brasileira desde o final do século XIX. Nesse sentido, constituem os arranjos cooperativos mais recentes que traduzem a crescente presença internacional brasileira: o chamado G-20, ou Grupo dos Vinte, instituído em 2009; os BRICS, categoria de análise formulada em 2001; o IBAS, cujo primeiro encontro realizou-se em 2003. Tais arranjos cooperativos são exemplos de que o País tem buscado não só seguir as regras que se vão desenhando para o funcionamento da ordem internacional<sup>4</sup>, mas também contribuir para a criação destas regras, no âmbito de um cenário externo em transformação que tende a firmar-se multipolar (HUNTINGTON, 1999, p. 35-49).

O contexto do pós-Guerra Fria propiciou várias mudanças, como a reorganização dos centros de poder entre os atores estatais e a emergência dos chamados novos temas. Entre esses temas, figuram os Direitos Humanos, os quais constituem também elemento da política externa de potências estabelecidas no mundo contemporâneo, como Estados Unidos da América e Reino Unido. O ativismo aos direitos humanos associado à política externa de grandes Estados, particularmente os Estados Unidos, é visto por Richard Falk como um tipo de intervenção pós-colonial, que usa a bandeira dos direitos humanos, normalmente em detrimento do povo das sociedades apontadas. Para este autor, os Estados Unidos enviam a mensagem de que os direitos humanos são concebidos quase exclusivamente como instrumento de política externa. O ator em questão age como se esses direitos constituíssem uma série de obrigações restritas aos outros. Um país como esse, comprometido constitucional e ideologicamente com os direitos humanos, guarda vários “esqueletos no armário, incluindo escravidão, discriminação racial e políticas etnocidas perpetradas contra os próprios índios”.<sup>5</sup>

A defesa internacional dos Direitos Humanos é meio de construção e de exercício de poder político, não só para as potências estabelecidas, mas também para aquelas emergentes. O presente artigo parte do princípio

---

<sup>4</sup>Adota-se aqui o conceito de Hedley Bull para ordem internacional, qual seja, “um padrão de atividades que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional”; a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados; a manutenção da independência ou a soberania externa dos Estados individuais; a manutenção da paz; a limitação da violência; o cumprimento das promessas; a estabilidade da posse. Cf. BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 13- 26.

<sup>5</sup> Cf. FALK, Richard A. *Human Rights Horizons: the Pursuit of Justice in a Globalizing World*. New York: Routledge, 2000. Na obra em questão, o autor tece críticas contundentes sobre a política externa de direitos humanos de potências tradicionais, como Estados Unidos da América e Reino Unido.

de que semelhante realidade se aplica também ao Brasil, ator que tem na defesa dos referidos direitos um meio de construção e exercício de poder. O País, potência média latino-americana, tem sua história contemporânea estreitamente relacionada ao processo de internacionalização dos direitos humanos, processo este que ganha relevo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. O Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), instituição criada com o precípua objetivo de proteger tais direitos, bem como signatário dos principais documentos globais que visam promovê-los, como a Carta Internacional dos Direitos Humanos.<sup>6</sup>

Não há consenso a respeito do conceito de poder no campo das Relações internacionais. No entanto, como afirmam Gonçalves e Silva (2005, p. 179, 180), o poder parece irremediavelmente vinculado à ideia de elaboração e de implementação da política externa de determinado Estado, no sentido de preservar ou ampliar o interesse nacional. Assim, a persuasão diplomática é o meio pelo qual se exerce o poder internacional, que se refere, no aspecto geral, a um contexto em que “o ator A leva B a fazer (ou não fazer) algo que, de outra forma, B não faria (ou não teria deixado de fazer)”. O plano multilateral favorece a geração de poder. Nesse sentido, a opção pelo multilateralismo tem importância fundamental para os atores estatais que não são potências econômicas ou militares.

O Brasil traz o diferencial de praticar uma política externa de direitos humanos que difere dos padrões da realidade de poder das potências tradicionais. Tal prática se caracteriza não pela acusação pura e simples relativa à ocorrência de violações em outros Estados, mas por assumir que estas ocorrem também no interior das próprias fronteiras. Assim, a cooperação é o meio pelo qual o Brasil busca o enfrentamento das violações, no âmbito interno e no externo (ALVES, 2003, p. 96, 97). O País não possui excedente de poder bélico ou econômico para acenar com barganhas ou para constranger pela força. Seu alicerce é o respeito ao Direito Internacional, e seu poder reside no exemplo, no convencimento. O poder brasileiro na área dos direitos humanos tem caráter fundamentalmente político; é exercido nas discussões, nas propostas e no voto, no âmbito dos órgãos multilaterais, como a ONU; é manifestado na ação conjunta dos arranjos cooperativos multilaterais.

Assim se dá, por exemplo, em relação à presença brasileira na Missão

---

<sup>6</sup> A referida Carta, que representa, no mundo contemporâneo, o referencial básico do Estado de Direito, é composta pela Declaração Universal, de 1948, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados na ONU em 1966, com entrada em vigor, internacionalmente, em 1976. Cf.: ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), iniciada em 2004. Ela compreende o uso dos direitos humanos como instrumento de poder político, na perspectiva pragmática de encontrar brechas na conjuntura internacional para então estar apto a desempenhar papel de maior destaque no cenário externo. O poder do Brasil se revela no ato de aceitar participar e também liderar a Missão. Nesse sentido, adota-se neste artigo o conceito de Hannah Arendt. Para Arendt (2009, p. 51-74), poder corresponde à “habilidade não apenas para agir, mas também para agir em concerto”. Importante destacar que a autora faz a distinção entre “poder”, “vigor”, “força”, “autoridade” e “violência”, as quais, em seu entender, são terminologias que se referem a “fenômenos distintos e diferentes e que dificilmente existiriam se assim não fosse” (ARENDR, 2009, p. 51-74).

Ao instituir tal distinção, a autora também estabelece relação entre esses fenômenos. Arendt esclarece que as distinções dificilmente correspondem a compartimentos estanques no mundo real, do qual, entretanto, são extraídas. No que concerne à distinção/relação entre poder e violência, afirma que a violência se distingue pelo caráter instrumental. A forma extrema de poder é “Todos contra Um”, enquanto a forma extrema da violência é “Um contra Todos”. A violência nunca é possível sem instrumentos, enquanto o poder é um fim em si mesmo. No que tange à autoridade, esta, segundo a autora, pode ser investida em pessoas, bem como em postos hierárquicos. A insígnia desse fenômeno é “o reconhecimento inquestionável daqueles a quem se pede que obedeçam; nem a coerção nem a persuasão são necessárias”.

Desta forma, poder e autoridade marcam a atual política externa brasileira de direitos humanos, da qual a ação na MINUSTAH é exemplo. Não apenas a solidariedade, mas também o poder, movem o Brasil na atitude de aceitar liderar a MINUSTAH. Trata-se de atitude de poder. Por meio da Missão, o Brasil exercita e constrói poder político. Semelhante posicionamento tem lugar porque o Brasil percebe a liderança desta como uma brecha no reordenamento ainda em curso nas relações internacionais contemporâneas. A partir da defesa dos direitos humanos, que constitui parte do mandato da Missão, o Brasil poderá redimensionar o próprio posicionamento no cenário externo e firmar-se como ator global.

## **MOMENTO DE INFLEXÃO**

No final do século passado, na década de 1990, a diplomacia brasileira buscou apropriar-se dos direitos humanos no âmbito da ação multilateral. Sem dispor de excedente de poder militar ou econômico para cumprir a própria vontade, o País elege o multilateralismo seu meio de ação. Nesse sentido, anteriormente, a diplomacia pretendia substituir a ordem. A partir

de 1990, a intenção passa a ser influir na definição dos parâmetros dessa ordem (CERVO; BUENO, 2011, p. 495). Para tanto, a política externa de direitos humanos desempenha importante papel, porquanto estes direitos constituem elemento de política exterior para o Brasil.

A década de 1990, a chamada década das conferências, mostrou-se bastante promissora para a observância dos direitos humanos por parte dos Estados. A ONU patrocina grandes encontros multilaterais – que contaram com a participação do Brasil, anfitrião da chamada Rio 92 –, como preparação do mundo para o século XXI. Discutiram-se questões como direitos das mulheres, direitos das crianças, meio ambiente, desenvolvimento. Vários avanços conceituais foram obtidos pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, Áustria, em 1993. Nesta Conferência de Viena, estabeleceu-se a inter-relação indissolúvel entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos; deu-se a aceitação teórica dos direitos humanos por consenso universal. Ou seja, afirmou-se a universalização legítima da Declaração Universal dos Direitos Humanos; confirmou-se a legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo (ALVES, 2005, p. 206, 207).

O Brasil atuou com proeminência na Conferência de Viena. A presidência do Comitê de Redação da Conferência coube ao País, que se mostrou capaz de estabelecer o consenso necessário para que representantes dos países ocidentais e orientais acordassem sobre a configuração final do documento da Conferência. A Declaração e Programa de Ação de Viena<sup>7</sup> representa um marco para a promoção e a proteção global dos direitos. Além de registrar o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a situação desses direitos em qualquer parte do mundo, o documento também afirma a universalidade, a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.

Viena teve reflexos importantíssimos para o Brasil, tanto na realidade interna, quanto no agir exterior do País. A Conferência consolidou a aproximação entre governo e sociedade civil na busca de objetivos comuns, o que resultou, entre outros fatos, no lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, em maio de 1996. O Programa em questão é fruto da recomendação da Conferência, recomendação segundo a qual cada Estado deveria elaborar um plano que identificasse medidas promotoras e protetoras dos referidos direitos no interior da própria jurisdição.

A criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em

---

<sup>7</sup>O nome em português do documento final da Conferência de Viena é a tradução de Vienna Declaration and Programme of Action. Muito comumente, fala-se em Declaração de Viena.

1996, revela não só o compromisso internacional do Brasil para com os direitos humanos, mas também o próprio comprometimento interno. Não apenas a criação do Programa, como também as edições do PNDH-1, em maio de 1996; do PNH-2, em maio de 2002; o PNDH-3, em dezembro de 2009, que abarcam os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, demonstram que a política de direitos humanos constitui política de Estado, não de governo. Malgrado ocorram falhas e permaneçam violações no Brasil – como acontece, infelizmente, em qualquer quadrante do globo terrestre –, o Estado tem construído postura sólida e proativa na defesa dos direitos humanos. Semelhante postura transcende aos governos, embora, naturalmente, se aproprie da contribuição destes.

Na realidade contemporânea brasileira, os Direitos Humanos são valor interno que resvala para a feitura da política externa. Promovê-los e protegê-los faz parte dos interesses gerais, isto é, da visão do mundo e seu funcionamento, conforme avalia Lafer (2001, p. 73-77). Em sua qualidade de articulador de consenso entre os Estados, o Brasil tem os Direitos Humanos entre o conjunto de fatores que lhe confere “a credibilidade do soft power” (LAFER, 2001, p. 73-77). No início do século XXI, tal realidade se manifesta na liderança da MINUSTAH.

Trata-se de um momento de inflexão na política exterior, no qual os Direitos Humanos são utilizados como elemento mesmo desta política – como meio de construção e de exercício de poder político, o que ocorre de forma concomitante. Não só o País exerce pela primeira vez o *Force Commander*<sup>8</sup> de uma missão de paz, mas também se trata de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU, que prevê o uso da força militar, o que destoa do tradicional pacifismo brasileiro. O exercício do comando da Missão constitui política de poder. No Haiti, o Brasil assume riscos – custos financeiros, políticos e mesmo humanos – ao expor os contingentes militares na qualidade de capacetes azuis. Assim, ao fazê-lo, põe-se em posição de destaque e proeminência política e desempenha papel inédito na história da própria política externa, no âmbito regional e também no global. À medida que o comando é renovado e a Missão se vai desenvolvendo, dá-se a contínua construção e o desenvolvimento desse poder político.

Para Braga (2010, p. 11-23), “a simples participação brasileira na MINUSTAH, por si só, já constitui um ponto de inflexão”, pois representa quebra de paradigma. O Brasil participa da Missão com significativo número de soldados e fuzileiros navais, além de exercer desde o início a liderança

---

<sup>8</sup> Vale lembrar que, nas operações de paz de caráter multidimensional, o *Force Commander* é o cargo máximo da missão de paz, em relação ao qual estão subordinadas as forças militares dos países contribuintes.

do componente militar. Segundo o autor, a mudança capital em relação às participações anteriores se constata no fato de que, anteriormente, o Brasil participava apenas de missões exclusivamente amparadas no capítulo VI da Carta da ONU, o qual prevê somente a utilização de medidas pacíficas na solução de disputas, e não inclui o uso da força. Já o capítulo VII, sobre o qual se baseia a MINUSTAH, prevê o uso da força. Desta forma, na perspectiva de Braga, a atuação no Haiti passou a representar, possivelmente, um dos mais importantes, ou mesmo o mais importante marco histórico da participação brasileira em missões de paz dentro da longa tradição de participação nas operações de paz da ONU, desde o fim da década de 1940.

Baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Missão foi autorizada pelo Conselho de Segurança, sob a Resolução 1542, e adotada em 30 de abril de 2004, com voto brasileiro favorável. A Missão tem por objetivo: estabelecer segurança e ambiente estável; apoiar o processo político; promover e proteger os direitos humanos, principalmente os das mulheres e das crianças.<sup>9</sup>

A postura externa brasileira tradicional é caracterizada por elementos como o princípio da autodeterminação, a resistência à relativização do princípio da não intervenção em assuntos internos de outros países, as fortes reservas em relação às Operações de Imposição da Paz baseadas no capítulo VII da Carta da ONU. A Resolução 1542 (2004) foi adotada por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos, incluindo-se o voto favorável do Brasil. No entanto, em 1994, quando também era membro temporário do Conselho, o Brasil posiciona-se terminantemente contra a aprovação da Resolução 940 (1994), que estende ao Haiti a Missão das Nações Unidas (UNMIH), e é igualmente baseada no capítulo VII da Carta. A argumentação sustenta que a referida Resolução, por ser baseada no Capítulo VII, contraria o princípio da não intervenção. O Brasil então se abstém de votar – assim como a China –, por opor-se ao uso da força nas relações entre os Estados.

Por meio da Resolução 940 (1994), o Conselho de Segurança declara preocupação com a escalada de sistemáticas violações das liberdades civis dos refugiados haitianos por parte do governo de fato. Não há, no entanto, apontamentos ou medidas diretas relacionadas aos direitos humanos da população, mas sim uma referência geral sobre a “deterioração das condições humanitárias no Haiti”. A situação formal política haitiana, pautada no retorno do presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, constitui a tônica da Resolução 940. Nesse sentido, o documento reafirma que o objetivo da

---

<sup>9</sup> UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/Res/1542: Haiti*. New York, 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 08 out. 2008.

comunidade internacional é a restauração da democracia e o retorno do presidente ao poder. O Conselho entende que o Haiti vivencia situação de caráter único, de natureza complexa e extraordinária, que requer resposta excepcional. Para o Conselho de Segurança da ONU, a situação no País constitui “ameaça à paz e à segurança na região”.

O Estado brasileiro discorda dessa afirmação. No discurso proferido por seu representante no Conselho, o diplomata Ronaldo Sardenberg, quando da votação<sup>10</sup> da Resolução 940, este último afirma que apesar de também considerar de caráter único e excepcional a crise haitiana, esta não pode ser posta no mesmo nível de igualdade em relação a outras situações em que a paz e a segurança internacionais são ameaçadas. Para o Brasil, é necessário respeitar não só a solidariedade democrática que se construiu na região, mas também a personalidade, a soberania e a independência dos Estados que a compõem. O Brasil declara que vive em paz e cooperação na região porque observa rigorosamente os princípios da solução pacífica de controvérsias e da não intervenção. São princípios e valores que constituem um todo “indivisível, harmônico e equilibrado.”

Em prosseguimento ao voto brasileiro, Ronaldo Sardenberg evoca o Artigo 4 da Constituição de 1988 para afirmar que entre os princípios que conduzem e limitam as relações internacionais do Brasil estão a observância dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, e a resolução pacífica de disputas. Na condição de membro do Conselho como representante da América Latina e do Caribe, bem como de Secretário do Grupo do Rio, o Brasil informa não haver consenso sobre as ações propostas na Resolução 940, então em votação<sup>11</sup>.

O representante brasileiro chama a atenção para o fato de que, pela primeira vez na história, o Conselho de Segurança realiza, com base no capítulo VII da Carta da ONU, uma discussão sobre o uso da força em relação a um país do hemisfério ocidental – assunto que reputa de máxima seriedade para todos os países da região. O diplomata classifica como abrupta a mudança que, em poucos dias, partiu das discussões sobre a formação de uma força de manutenção de paz para o imediato estabelecimento de uma força multinacional com o propósito de intervir no Haiti. No discurso brasileiro, Sardenberg ressalta que a defesa da democracia deve ser sempre consistente com os princípios que

---

<sup>10</sup> UNITED NATIONS. Security Council. *Meetings conducted S/PV 3413*: Haiti. New York, 31 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.3413](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3413)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

<sup>11</sup> Nesse sentido, vale apontar os discursos dos respectivos representantes do México, de Cuba, do Uruguai e da Venezuela, todos contrários à aprovação da Resolução 940 (1994), tendo como ponto convergente a questão da autodeterminação dos povos.

governam as relações entre os Estados, o que não envolve o recurso à força nos termos considerados na Resolução 940. O representante anuncia então a abstenção do Brasil, afirmando que, “ao reagir à violência, a comunidade internacional deve evitar a geração de mais violência”<sup>12</sup>.

Conforme relato do Secretário Geral da ONU ao Conselho de Segurança<sup>13</sup>, é de fato grave a situação no Haiti de meados de 1994, a qual vem a servir de substrato para que se forje a Resolução 940. Trata-se de ambiente desolador para a população, sob o governo ilegal de Emile Jonassaint. São crescentes as dificuldades de caráter humanitário por que passam os habitantes, principalmente aqueles oriundos dos setores mais pobres. Um montante de 50% da população ativa está desempregada; todos os índices de preços aumentam; cresce a incidência de doenças como diarreia e malária; a desnutrição assola o País como um todo. É preocupante a situação relativa aos direitos humanos, com o registro de assassinato, estupro, tortura. No que tange à segurança, no entanto, o Relatório do Secretário Geral não subsidia a cláusula introdutória da Resolução 940, que determina que a situação haitiana significa perigo à paz e à segurança na região.

A conclusão do Relatório vem ao encontro das justificativas do Brasil para discordar da Resolução e, portanto, abster-se. Mas há que se notar igualmente que nem mesmo a grave realidade das violações aos direitos humanos do povo haitiano consegue mover o Brasil a participar de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU. Em 1994, o princípio da não intervenção molda a política externa brasileira de direitos humanos.

## DIREITOS HUMANOS E PODER

Uma década depois, o Brasil não só apóia missão de paz similar àquela a que se opusera, como também a lidera, porquanto desde 2004 exerce o Force Commander da MINUSTAH. Nessa transição entre o posicionamento diante da Resolução 940, de 1994, e a Resolução 1542, de 2004, identifica-se um País historicamente comprometido com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o qual tem reconhecido seu status de potência média,

---

<sup>12</sup> Cabe ressaltar o discurso do representante da China, que, assim como o Brasil, se absteve. Também a China alerta para o perigoso precedente do uso da força, em atitude análoga à dos representantes latino-americanos que discursaram na ocasião.

<sup>13</sup> CF. UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/194/742: Haiti. New York, 20 June 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/742](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/742)>. Acesso em: 17 ago. 2011; UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/194/828: Haiti. New York, 15 de July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/828](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/828)>. Acesso em: 17 ago. 2011; UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/1994/871: Haiti. New York, 26 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/871](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/871)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

detentora de interesses gerais e pronta a contribuir para o estabelecimento da segurança e da ordem internacionais, por meio da promoção e proteção desses Direitos. Trata-se de missão desenvolvida no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, principal centro de poder desta instituição. Dessa forma, Direitos Humanos e exercício de poder político se mesclam e se complementam com a presença do Brasil no Haiti, na liderança militar da MINUSTAH.

O posicionamento do Estado brasileiro em 2004 é diametralmente oposto ao da década anterior. Quando da votação da Resolução, o Brasil não só deixa de discursar em defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção, como vota a favor de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU.

No contexto da política interna, apesar de a proposta de envio de militares ao Haiti encontrar resistência mesmo por parte da base governista no Congresso Nacional<sup>14</sup>, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminha à Câmara dos Deputados Mensagem Presidencial de pedido de autorização para envio de 1.200 soldados ao Haiti. Após aprovação em Plenário, a Mensagem é convertida em Projeto de Decreto Legislativo, encaminhado ao Senado Federal. O Projeto é aprovado por 38 votos a favor e 10 contra, em um total de 48 votantes. Em 19 de maio de 2004, o Decreto Legislativo n. 207 é aprovado. Autoriza-se o envio dos 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH. Com esse Decreto e essa Missão, o Brasil compromete-se internacionalmente a cumprir no Haiti os mandatos relativos à segurança; ao processo político; aos direitos humanos.

A situação haitiana em 2004 é bastante similar àquela de 1994; turbulência política, situação humanitária em crescente deterioração, e graves violações aos direitos humanos do povo, embora novamente não haja nos relatos do Secretário Geral, elementos que revelem ameaça à paz e à segurança internacionais. No Relatório do Secretário ao Conselho<sup>15</sup> – Relatório este que serve de base para a Resolução 1542 (2004) e também fornece a estrutura da MINUSTAH – não há referência a ameaças à segurança regional. Em

---

<sup>14</sup> Segundo informa Eugenio Diniz, alguns congressistas e intelectuais afirmavam que, ao enviar soldados ao Haiti, a atitude do Brasil legitimava o imperialismo e o intervencionismo de George W. Bush, presidente dos Estados Unidos da América. Também o texto desse autor registra o fato de, no Plenário da Câmara, o Deputado Fernando Gabeira considerar o Haiti como área de influência dos Estados Unidos, do Canadá e da França, e sustentar que o dinheiro a ser gasto na Missão deveria ser empregado no Brasil. Cf. DINIZ, Eugenio. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 328-329.

<sup>15</sup> CF. UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/2004/300: Haiti. New York, 16 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/300](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

seu texto, o Secretário Geral faz, sim, várias menções à segurança pública interna haitiana.

Ao final de 2003, um movimento opositor – que contava com partidos políticos e setores da sociedade civil – pede a renúncia do Presidente Aristide, eleito em 2000, em certame cujos resultados haviam sido contestados não só pela oposição interna, mas também pela comunidade internacional. Vários esforços diplomáticos internacionais foram envidados no sentido de evitar o aprofundamento da crise política, até mesmo com a concordância do próprio Aristide<sup>16</sup>. Cabe salientar a mediação do Grupo dos Seis, do qual faziam parte os Estados Unidos; a União Europeia; a OEA, a França; o Canadá; e as Bahamas, pela CARICOM – Comunidade do Caribe. Os esforços não surtiram efeito; no início de fevereiro de 2004, irrompe conflito armado, que se espalha para outras cidades a partir de Gonaives. Em 29 do mesmo mês, o Presidente Aristide deixa o Haiti; horas depois, Boniface Alexandre, Presidente da Suprema Corte, é empossado como presidente interino do País.

Ainda no tocante ao Relatório apresentado ao Conselho de Segurança, o Secretário Geral da ONU reconhece e relembra o prévio envolvimento internacional no Haiti. O diplomata faz menção ao período que se inicia em fevereiro de 1993, com a Missão Civil Internacional conjunta ONU-OEA; às ações que ocorreram a partir da Resolução 940 (1994); e à aprovação e implementação da Resolução 940 (1994). Essa força multinacional “foi seguida de outras missões da ONU de 1994 até 2001”.<sup>17</sup> Ao longo do período, houve desenvolvimentos positivos, mas também retrocessos. Reformas sérias nunca ocorreram no Haiti, em razão da contínua crise política e da concomitante falta de estabilidade. Assim, nesses anos, não se consolidou no País um genuíno sistema democrático. No que concerne ao nosso tema central de interesse, permaneceram os abusos aos direitos humanos do povo haitiano.

As violações aos direitos humanos no Haiti são realidade inegável entre os anos que separam as Resoluções 940 (1994) e 1542 (2004). O contexto no País quando da aprovação desta última Resolução no Conselho de Segurança envolve prisões arbitrárias, tráfico de pessoas, violência sexual contra mulheres e meninas, e mesmo o uso de crianças-soldados. O Secretário Geral desafia a comunidade internacional a dar uma resposta integrada a problemas que considera inter-relacionados. Trata-se de questões de caráter político, humanitário, social e econômico. Dessa vez, o Brasil aceita o desafio.

---

<sup>16</sup> À guisa de exemplo, citamos o Prior Action Plan, elaborado pela CARICOM (Comunidade do Caribe), que pedia reformas políticas. No Secretary-General's Reports – S/2004/300, de 2004 - há menção a esse plano.

<sup>17</sup> Idem, parágrafo 4.

O País se abstém de votar e participar do esforço internacional nos anos 1990, sob a alegação precípua de tratar-se de questão soberana do Haiti, que não se poderia resolver pelo uso da força. Nos anos 2004, além de figurar entre os 15 membros do Conselho que investem de unanimidade a Resolução 1542 e aprovam a MINUSTAH, o Brasil dispõe-se a usar a força militar – e o faz, – no interior das fronteiras de outro Estado soberano.

Analisar esse quadro sob a perspectiva do poder político torna compreensível uma mudança de tal calibre na política externa brasileira. Liderar a MINUSTAH constitui atitude de poder. Votar a favor da Resolução 940 (1994) e enviar tropas para a Missão não é ainda cabível na política externa brasileira de início dos anos 1990.

De fato, na primeira metade da década de 1990, à época em que se dá o acirramento da crise que envolve a deposição de Aristide, o Brasil encontra-se voltado a questões internas fundamentais, não só no campo econômico, mas também no político. Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República em março de 1990. No entanto, é Itamar Franco, seu vice-presidente, quem conclui o mandato, em 1994. A economia encontra-se desestruturada e, no âmbito da condução da política externa, não se encontram elementos que balizem e sustentem ação mais autônoma de um Estado pronto e disposto a assumir riscos. Mesmo porque, entre 1990 e 1994, no Ministério das Relações Exteriores alternam-se quatro chanceleres, o que em nada favorece a construção e a condução de uma política externa estruturada, com objetivos definidos. Não há ambiente para mudanças, principalmente no que se refere a questões tradicionais da diplomacia brasileira, como a não intervenção e a solução pacífica de controvérsias.

O ano de 1992 é particularmente significativo do ponto de vista institucional. Só naquele ano, três chanceleres estiveram à frente do Itamaraty. José Francisco Rezek foi Ministro das Relações Exteriores até 31 de abril; Celso Lafer, até 05 de outubro; e, por fim, Fernando Henrique Cardoso, a partir da posse de Itamar Franco, como resultado da abertura do processo de impeachment. Cumpre lembrar que simultaneamente à crise que o País atravessava, a qual resultou no afastamento do Presidente de República, o Itamaraty sediava, em junho, a Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Rio-92. Após o impeachment do Presidente Collor de Mello, em outubro de 1992, Itamar Franco toma posse. Fernando Henrique Cardoso é seu Ministro das Relações Exteriores até maio de 1993, quando deixa a Pasta para assumir o Ministério da Fazenda. Assume então a chancelaria Celso Amorim, permanecendo no cargo até a conclusão do mandato do Presidente Itamar Franco, que governará até 1994.

No que tange à política externa, esta tem por base o processo de reestruturação interna, iniciado com a posse do novo Presidente, e visa integrar o Brasil no sistema internacional, de forma democrática e dentro dos valores da sociedade brasileira (VIZENTINI, 2003, p. 63-105). Os compromissos externos do País estão ligados a questões como democracia, justiça social, direitos humanos, desenvolvimento. A autodeterminação dos povos e a não intervenção, bem como a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos são sempre defendidos durante o mandato de Itamar Franco. Consequentemente, “o Haiti, dentro de seu problema de governo, obteve do Brasil o apoio para a tentativa de uma saída negociada e pacífica. O Brasil não apoiou uma intervenção das Nações Unidas para a resolução desse caso” (VIZENTINI, 2003, p. 83).

Na posição de Ministro das relações Exteriores do governo Itamar Franco, Celso Amorim, em discurso na Assembleia Geral da ONU, faz também menção à crise haitiana que culminara com a deposição de Aristide. O chanceler declara o desejo brasileiro de encontrar solução duradoura para aquela situação, a fim de promover o retorno do Presidente Aristide e a reconciliação nacional. Uma vez mais, o chanceler critica a desconsideração do princípio da não intervenção, princípio este inserido na tentativa de resolver a crise haitiana.

Os esforços diplomáticos da comunidade internacional, que firmemente apoiamos, devem ter como marco de referência o pronto afastamento das autoridades de facto por meios pacíficos, únicos capazes de evitar maiores sofrimentos ao povo haitiano. É motivo de inquietação para nós que os princípios da não-intervenção e da autodeterminação sejam objeto de interpretações incompatíveis com as Cartas da ONU e da OEA. [...] Restabelecido o governo haitiano, caberá à comunidade internacional assistir o Haiti na desafiadora tarefa da reconstrução nacional.<sup>18</sup>

Diante do exposto, resta claro que a observância do princípio da não intervenção pauta a decisão do Brasil de abster-se de votar quando da aprovação, no Conselho de Segurança, da resolução que destina ao Haiti uma missão da ONU baseada no Capítulo VII da Carta. A utilização da força em um país soberano claramente contraria os princípios balizadores da política externa executada no início da década de 1990. Nesse sentido, o discurso de Ronaldo Sardenberg no Conselho vai ao encontro dos discursos de Celso Amorim na Assembleia Geral.

---

<sup>18</sup> Discurso do Ministro Celso Amorim na XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 1994. In: A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995, p. 571-579.

É bem verdade que, nessa década – a chamada década das conferências, em que os direitos humanos constituem tema de atenção global e figuram entre os chamados novos temas –, o Brasil já tem reconhecido seu papel de destaque na história da construção dos mecanismos internacionais de defesa destes direitos. E procura mesmo apropriar-se desse tema na feitura de sua política externa, o que lhe confere alguns ganhos, como avalia Cervo (2011, p. 487-501). A preocupação com os direitos humanos condiciona a ação externa brasileira e envolve a defesa da democracia e do desenvolvimento. Assim, a vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem-estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico prevaleceu nas conclusões da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, cujo comitê plenário responsável pela redação da Declaração Final coube ao Brasil. Mas há que se considerar as mudanças no pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais entre as décadas de 1990 e 2000. Nos anos 90, a política exterior está de fato pautada na observância dos princípios da não intervenção e da autodeterminação. Há uma postura discreta, mais propensa aos discursos reivindicatórios, porém avessa a ações concretas que possam resultar em riscos.

Entretanto, no início dos anos 2000, o País já forja uma postura internacional mais incisiva, estreitamente relacionada à diplomacia presidencial exercida por Luiz Inácio Lula da Silva. Este último inicia seu primeiro mandato em janeiro de 2003 e, mesmo antes de assumir a presidência – ao visitar os Estados Unidos a convite do Presidente George W. Bush, em dezembro de 2002 – afirma que a agenda internacional está mudando e “num cenário em transformação, todos os países procuram redefinir seus espaços”. Para o então presidente eleito, o Brasil apresenta as sólidas credenciais de quem vive em paz e harmonia com os países vizinhos, e também de quem participou “desde sempre, da construção do direito internacional e da fundação das organizações multilaterais que são os pilares da boa ordem mundial”. Semelhantes credenciais então dariam ao País as melhores condições para se constituir em “um ativo promotor da estabilidade política, econômica e social na região”, o que seria também do interesse dos Estados Unidos (SILVA, 2003, p. 7-24). Há que se registrar o fato de Lula da Silva referir-se à América do Sul, o que não nos impede de estender este olhar à América Latina como um todo, uma vez que é ele o chefe de Estado e de governo quando o Brasil vota a favor do estabelecimento da MINUSTAH.

Na primeira metade dos anos 2000, quando no Haiti eclode outra crise política, da qual Aristide é outra vez protagonista, o Brasil desfruta de estabilidade. As instituições democráticas funcionam em sua plenitude, com

alternância no poder – nos níveis municipal, estadual e federal –, ratificada por meio de eleições livres e diretas. A economia se encontra estabilizada, mesmo que sua condução desagrade a determinados setores ou grupos da sociedade. As eleições presidenciais de 2002 levam ao poder, no ano seguinte, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que substitui na presidência Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira. Celso Amorim é novamente Ministro das Relações Exteriores, e permanecerá à frente do Itamaraty nos dois mandatos de Lula da Silva.

A palavra mudança representa a tônica da campanha eleitoral do então candidato, e também o fio condutor do discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que entende sua eleição como mensagem de mudança por parte da sociedade brasileira. No discurso de posse, o presidente anuncia renovação também na política externa, que será “orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”. Lula da Silva defende a ideia de que o Brasil tem grande missão planetária a cumprir.

Gonçalves (2011, p. 11-31) classifica a política externa do governo Lula da Silva como “nacionalista”. Assim o faz por reconhecê-la como “uma política comprometida com a promoção do desenvolvimento do país, com a busca da autonomia decisória e com a luta para tornar a ordem internacional menos desconfortável para os países em desenvolvimento”. (GONÇALVES, 2011, p. 11). Os princípios orientadores da política externa de Lula da Silva são estabelecidos ao início da década de 1996, no contexto da Política Externa Independente; são recuperados na segunda metade da década seguinte, quando da vigência da política denominada Pragmatismo, e permanecem até o fim dos anos 1980. Na década de 1990, esses princípios pautam a política externa durante o breve governo de Itamar Franco, quando Celso Amorim assume a chancelaria e tenta reintroduzir o conceito de desenvolvimento na agenda internacional.

Cervo (2011, p. 525-560) menciona o caráter inovador da liderança brasileira na MINUSTAH, o que pode ser entendido como exemplo de realização da desejável reciprocidade no campo da segurança internacional, e está inserido chamado no chamado “multilateralismo da reciprocidade”. Este só se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todos. Nessa perspectiva, o conceito baseia-se em dois pressupostos. O primeiro envolve a existência de regras que componham o ordenamento internacional, de modo que se evite a disparidade de poder em benefício das grandes potências. Já o segundo requer a elaboração conjunta dessas regras, para garantir a reciprocidade de efeitos entre todos os participantes.

Segundo Cervo (2011, p. 540), embora a diplomacia brasileira tenha elaborado o referido conceito a partir do comércio e da segurança, ele se aplica a todos os quadrantes da ordem internacional, como a economia, o meio-ambiente, a saúde e os direitos humanos. A reivindicação brasileira relativa à democratização das decisões do Conselho de Segurança é a expressão da reciprocidade na ordem multilateral, no que concerne à segurança. O Brasil condena “a ação preventiva unilateral no caso norte-americano, a doutrina da ingerência européia e o terrorismo, além de vincular segurança, desenvolvimento e combate à fome”. Em contraposição às ações que critica, o País “avança uma estratégia de prevalência da negociação sobre o uso da violência para solução dos conflitos e manutenção da paz”. Exemplo dessa realidade é a recente tentativa de mediação entre Irã e Ocidente, em relação ao programa nuclear. No entanto, a diplomacia brasileira não logra êxito no propósito de integrar o Conselho. Ainda assim, a política exterior brasileira, sob a condução de Lula da Silva, prossegue no intuito de desempenhar papel relevante no campo da segurança. A liderança da MINUSTAH, a partir da cooperação com países da América do Sul, se insere neste contexto: desempenhar papel relevante na área da segurança, com base na negociação dos conflitos. Para Cervo, neste que constitui o mais importante envolvimento do Brasil em missões da ONU, o País assumiu o comando das tropas e se propôs a levar a paz, o desenvolvimento e a redemocratização ao Haiti.

Embora a aceitação da liderança da MINUSTAH tenha se dado em 2004, apenas em 2005 tal atitude será vinculada à prática de solidariedade ativa nas questões regionais por parte do Brasil nos discursos do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores. Nesse sentido, Celso Amorim, ao realizar neste ano um balanço a respeito dos dois primeiros anos da política externa de Lula da Silva, afirma que a partir da formação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, em 2003, o princípio da não intervenção foi somado ao princípio da não indiferença. Tal disposição se dá, segundo Amorim, porque, embora não caiba interferir no direito soberano de cada povo resolver os próprios problemas, é preciso que os países capacitados estejam dispostos a colaborar sempre que chamados, principalmente diante dos indícios de crise política e social. No que concerne ao Haiti, a principal motivação para o Brasil assumir a liderança da MINUSTAH teria sido evitar que o País “caísse no abandono, em um círculo vicioso de instabilidade e conflito” (AMORIM, 2011, p. 293-302). A participação na MINUSTAH também representa, conforme discurso do Ministro, a preocupação do Governo Lula da Silva com a paz e a justiça

social. Por fim, o Chanceler considera tratar-se de operação de estabilização distinta das anteriores. Com a Missão, o Brasil tenta algo novo, que não repita as abordagens anteriores, de cunho essencialmente militar. Dessa forma, os projetos de cooperação têm importância fundamental, notadamente os educacionais e os relativos à agricultura.

Várias explicações são fornecidas para um só fato – a participação do Brasil em missão de paz baseada no capítulo VII. Se a inflexão do governo brasileiro para uma atitude de solidariedade ativa nas questões regionais da política externa se dá em 2003, parece-nos coerente que o fato deveria ter sido anunciado em 2003, não em 2005. Nesse sentido, resta claro que o discurso de solidariedade subjaz à questão da política do poder. Mesmo porque, em 2004, O Brasil tem interesse em se mostrar capaz de lidar com uma questão fundamental nas relações internacionais, a questão da segurança. No entanto, no discurso diplomático não se encontra o tom coerente para registrar o equilíbrio entre a prática da solidariedade e a opção pela atitude de poder.

Em 2004, após iniciada a MINUSTAH, a não indiferença e a solidariedade não constam ainda das considerações do Chanceler, como justificativa para o envolvimento brasileiro na tentativa de resolução da crise no Haiti (AMORIM, 2011, p. 259-267). Tampouco são feitas considerações sobre a observância do princípio da não intervenção quando Amorim outra vez se pronuncia sobre conceitos e estratégias vigentes na política externa de Lula da Silva. No entanto, a cooperação e o desenvolvimento, questões tradicionais de política externa brasileira, são logo destacados.

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista.

A referência à presença militar brasileira no Haiti é feita a partir de vínculo estabelecido com a promoção da paz em nível global, para evitar os custos da instabilidade.

Nossa região registra um histórico de paz e estabilidade que temos sabido preservar. A ausência de grandes conflitos e a prevalência de formas democráticas de governo são conquistas das quais os governos e os povos latino-americanos devem orgulhar-se. Isso não significa que não possamos ou não devamos nos interessar pela

promoção da paz globalmente; a instabilidade, ainda que longínqua, acaba gerando custos para todos os participantes do sistema internacional.

Nesta fonte documental de fim de 2004, o embasamento da decisão do Brasil em aceitar o comando da MINUSTAH reside no caráter multilateral e consensual da ação, constituída no âmbito da instituição global de segurança. A ação do País é justificada a partir do princípio de que o preço a ser pago para a manutenção da paz é a participação. Nesse sentido, é claramente perceptível que a questão do ganho de poder político transparece quando o Ministro alude à exclusão do processo decisório daquele Estado, que deixa de participar das definições de questões relativas à ordem internacional.

No caso do Haiti, é gratificante ver que estão dadas as condições para uma operação da ONU, que conta com o consenso político da comunidade internacional. Esse raciocínio embasou nossa decisão de aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança.

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões.

Reside nesta passagem do discurso de Amorim em 2004 o embasamento principal da decisão do Brasil quanto a assumir a liderança da MINUSTAH. Trata-se fundamentalmente de uma política de poder que encontra complemento na prática da solidariedade internacional. Ao aceitar assumir o Force Commander da Missão, o País se inclui no processo de tomada de decisões em situação de crise internacional, e participa ativamente deste processo em posição de liderança, como é próprio das potências – como é próprio dos atores Estatais detentores de poder internacional. Como afirma Celso Amorim, a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é a participação. Afinal, segundo palavras do Ministro (AMORIM, 2011, p. 262), “ausenta-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões”. As palavras do Chanceler denotam o pensamento de que os Estados que se omitem diante de uma crise internacional são excluídos do processo decisório e tornam-se dependentes de outros países e outras regiões.

## CONCLUSÃO

Neste artigo, buscou-se refletir sobre o papel da promoção dos direitos humanos na política externa brasileira, ao início do século XXI, sob a perspectiva do poder, a partir da decisão de liderar a MINUSTAH. Nestes primeiros anos de século, o cenário internacional passa por período de transformação. Configura-se o estabelecimento de nova ordem internacional, em substituição à ordem bipolar característica da Guerra Fria. O Brasil deseja participar ativamente do estabelecimento dos contornos da nova ordem que se encontra em construção e, para tanto, os direitos humanos são utilizados como elemento de política externa e como instrumento de poder político. Discuti-se aqui o fato de que não só as potências tradicionais – como os Estados Unidos –, utilizam os direitos humanos como elemento de política externa. Também as potências emergentes – como o Brasil – o fazem.

No entanto, o Brasil faz uso distinto dos referidos direitos como instrumento de política externa. Ou seja, em lugar de proceder à simples e inócua acusação, reconhece as falhas que comete na observância dos direitos fundamentais, e apresenta postura cooperativa para promover e proteger estes direitos. A aceitação em participar e liderar a MINUSTAH exemplifica esta realidade, a de construção e exercício de poder político por meio da defesa internacional dos direitos humanos.

Em 2004, ao discorrer sobre os conceitos e as estratégias da diplomacia do governo Lula da Silva, o Ministro Celso Amorim afirma que a política externa deste governo é dotada de perspectiva humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Relacionada também à cooperação para o desenvolvimento e a paz, a decisão brasileira de aceitar o comando da MINUSTAH estaria embasada no raciocínio de que estavam instituídas as condições de consenso político internacional para que se estabelecesse uma operação da ONU. Em continuidade ao discurso, Amorim afirma: “Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação”. Cabe destacar, na continuidade do discurso, a expressão do desejo do exercício de política externa ativa, de poder: “Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões”.

Conclui-se então no presente artigo que reside nessa passagem o embasamento principal da decisão do Brasil em assumir o Force Commander da MINUSTAH. O País não quer excluir-se do processo de tomada de decisões em situação de crise internacional, mas sim participar ativamente deste, em

posição de liderança, como é próprio das potências; como é próprio dos atores Estatais detentores de poder internacional. No momento em que a nova ordem internacional está em construção, o Brasil, que anela desempenhar papel de maior destaque no cenário externo – condizente com seu posicionamento entre as dez maiores economias do mundo e com suas alianças instituídas no âmbito dos BRICS e do IBAS –, age para firma-se como país autônomo e não dependente de outros países ou regiões. A proteção dos direitos humanos faz-se necessária para estabilizar o Haiti, não só porque promover e proteger esses direitos consta do mandato da MINUSTAH, mas também porque a violação dos direitos constitui ameaça à paz e à segurança internacionais. Desta forma, poder e direitos humanos subjazem à ação do Brasil no Haiti.

## REFERÊNCIAS

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. I. 356 p.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. II. 492 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997. 336 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001. 432 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2003. 256 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005. 260 p.

AMORIM, Celso. *Discursos Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011. v. I. 316p.

ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 168 p.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios futuros para as operações de paz brasileiras. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.15, p. 11-23, 2010.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 361 p.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4 ed. Brasília: UnB, 2011. 595 p.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1956 - 1995*. Brasília: Funag, 1995. 766 p.

FALK, Richard A. *Human Rights Horizons: the pursuit of justice in a globalizing world*. New York: Routledge, 2000. 288 p.

GONÇALVES, Williamns. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de et al. *A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 11-31.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower. *Revista Foreign Affairs*, v.78, n. 2, p. 35-49, 1999.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001. 126 p.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 214 p.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcelas*. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 240 p.

SILVA, Luiz Inácio Lula da et al. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 2003.

UNITED NATIONS. Security Council. *Meetings conducted S/PV 3413: Haiti*. New York, 31 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.3413](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3413)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/194/828:Haiti*. New York, 15 de July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/828](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/828)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/194/742: Haiti*. New York, 20 June 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/742](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/742)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/1994/871: Haiti*. New York, 26 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/1994/871](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/871)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/RES/940: UN Mission in Haiti*.

New York, 31 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/940\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940(1994))>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/2004/300*: Haiti. New York, 16 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/300](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/RES/1542*: Haiti. New York, 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 08 out. 2008.

Recebido em: 15/03/2013

Aceito em: 29/07/2013



# REFLEXÕES SOBRE O SOFT POWER

Guilherme Mattos de Abreu\*<sup>1</sup>

## RESUMO

---

O “soft power” foi um conceito desenvolvido pelo Dr. Joseph Nye, da Universidade de Harvard, para descrever a habilidade de persuadir pela atração e cooptação, em vez de se utilizar o suborno ou a coerção pela força. Neste artigo, procurou-se decodificar o conceito em suas entrelinhas, gerando uma interpretação complementar a de Nye. O artigo desenvolveu o conceito, o conectou aos fundamentos de estratégia e o colocou no cenário brasileiro. Sustenta que as possibilidades do “soft power” brasileiro é superestimada por alguns entusiastas no Brasil; ao mesmo tempo que o país é muito vulnerável a este poder. Apresenta alguns casos emblemáticos a guisa de exemplo.

**Palavras-chave:** Soft Power; Atração e cooptação; Cenário Brasileiro.

## REFLECTIONS ON THE SOFT POWER

### ABSTRACT

---

Soft power is a concept developed by Joseph Nye of Harvard University to describe the ability to attract and co-opt rather than coerce, use force or give money as a means of persuasion. This article sought to decode the concept in its interlines, generating a supplementary interpretation to the Nye’s concept. It develops the concept, connects it to the fundamentals of strategy and places it on the Brazilian scene. It sustains that the possibilities of Brazilian soft power is overestimated by some enthusiasts in Brazil; at the same time, the country is very vulnerable to this power. Some representative cases are presented.

**Keywords:** Soft Power; Attractive and co-opt; Brazilian Scene.

---

\* Colaborador da EGN, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: gmdeabreu@gmail.com

<sup>1</sup> Contra-Almirante (RM1). Colaborador do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (CEPE-EGN).

## INTRODUÇÃO

Uma pessoa razoavelmente informada e dotada de flexibilidade intelectual, ainda mais se de formação cartesiana, tende a rejeitar dogmas e a solução fácil para problemas complexos, e a demonstrar capacidade de admitir as opiniões divergentes. Para este indivíduo, os paradoxos representados pelas manifestações de desconhecimento e ações decorrentes, particularmente quando expressas por adultos respeitáveis e por pessoas consideradas cultas, mostram-se de difícil compreensão e aceitação. Observa-se que a falta de conhecimento e a focalização demasiada em crenças, áreas de atuação ou de interesse geram dificuldades para a percepção do todo, sendo usual as pessoas empregarem falsos padrões de avaliação.

Como alguém aceita a implementação de medidas amplas de abertura da economia, com liberalismo em alto grau e sem salvaguardas, mesmo sabendo da existência de agentes econômicos de elevadíssimo poder, capazes de manipular a livre concorrência, quando a sabedoria milenar indica a necessidade de medidas acauteladoras, embasadas em análises prévias, complexas e de caráter multidisciplinar? Até na Bíblia encontramos fundamentação para este questionamento: David, para habilitar-se a enfrentar o gigante Golias, munuiu-se de um dispositivo que lhe permitiu superar as suas desvantagens comparativas!

Como pode alguém empenhar-se em defender, sem maiores considerações, concepções ideológicas radicais, tendo conhecimento de que somente foram viabilizadas onde as populações foram mantidas sem acesso à informação e sob coerção e massivo endoutrinamento (e sendo levadas a dificuldades e restrições tais, que inúmeros indivíduos colocavam a sua vida em risco e, por vezes, encontravam a morte, para escapar de seus países)?

Como se conseguiu o banimento dos produtos a base de clorofluorcarbonos (CFC) no mercado internacional, com acentuada rapidez, uma vez que os estudos que levavam a concluir pela sua influência na camada de ozônio (bem como, principalmente, o seu grau de significação) eram motivo de contestação, particularmente levando em conta os elevadíssimos custos de substituição?

Parece notório que vivemos em uma confrontação psicológica diuturna, em busca da conquista de corações e mentes. A fundamentação para esta impressão insere-se no contexto do que se convencionou chamar de “soft power” (ou “poder suave” ou “poder brando”).

A constatação motivou o presente estudo, em que se vincula o “poder suave” a sua aplicação à estratégia e ao ambiente que nos envolve, indo um pouco além do manifestado pelo formulador do conceito, Dr. Joseph Nye Jr.

Ainda que seja evidente que o Brasil possui algumas características

positivas, no que se refere ao emprego do “soft power”, o efeito de nossas peculiaridades é superestimado por alguns entusiastas, em uma interpretação idealista e ingênua, do conceito. O fato é que nós, brasileiros, temos muito que aprender sobre o nosso Brasil: valorizá-lo adequadamente, bem como habilitar-nos a conhecer as suas capacidades e vulnerabilidades. Lacuna que configura um campo fértil para a atuação do “soft power”.

Escrito em 2011, a versão inicial deste estudo ficou demasiado extensa para publicação na Revista da Escola de Guerra Naval. Foi revisto, atualizado e condensado em 2013, de modo a se chegar a uma dimensão compatível. Foi organizado da seguinte forma: nos primeiros capítulos serão abordados os conceitos relacionados ao “soft power” e conexos, como, por exemplo, fundamentos de estratégia, reflexões sobre o ambiente em que vivemos e a ação dos formuladores de opinião. Em seguida, serão mencionados casos emblemáticos relacionados à aplicação dos conceitos.

## O “SOFT POWER”

Nicolau Maquiavel advertiu os príncipes na Itália que era mais importante ser temido que amado. Mas, no mundo de hoje, é melhor ser ambos.

Joseph Nye (2004)

Prestígio significa o reconhecimento da força de uma nação por parte de outros povos. O prestígio (alvo de escárnio por alguns) é enormemente importante, pois se a sua força for reconhecida, uma nação é, em geral, capaz de atingir seus objetivos, sem ter de usá-la.

Edward Hallett Carr, em discurso na Câmara dos Lordes, Londres, em 18 de dezembro de 1945.<sup>2</sup>

O “soft power” repousa na capacidade de moldar as preferências dos outros.

Joseph Nye (2004)

O conceito de Poder é complexo e admite diversas acepções: a capacidade de realizar algo; a habilidade em se obter os resultados desejados; a competência para afetar o comportamento das pessoas, de modo a viabilizar tais resultados, a capacidade de resistir a pressões etc.

---

<sup>2</sup> Conforme citado em Wight (2002, p. 88). Edward Hallett Carr (1892 - 1982), foi um diplomata britânico, historiador marxista, jornalista e teórico de relações internacionais.

Em síntese, é a capacidade de realização, a despeito das ações em contrário, apresentando vertentes ofensiva e reativa.

Poder Nacional é o conjunto de condições políticas e psicossociais e de recursos econômicos, militares e científico-tecnológicos de que uma nação dispõe para alcançar, tanto no âmbito interno, quando no campo internacional, os seus objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos que se lhe oponham.<sup>3</sup>

É simples avaliar se uma nação é poderosa ou não a partir de dados concretos, como grandeza populacional e territorial, disponibilidade de recursos naturais, dimensão econômica e estabilidade social. Mas tais parâmetros são insuficientes, pois há necessidade de se considerar recursos menos palpáveis, como a existência da habilidade de construir e moldar estratégias de qualidade e a disponibilidade de lideranças motivadas, hábeis, preparadas e inovadoras, particularmente considerando a velocidade com que tudo se processa em nosso tempo.

O denominado “soft power” ou “poder suave” ou “poder brando” consiste na habilidade de se obter o que se quer por meio da atração ou indução, em vez de coerção ou pagamento. Surge, no sentido estrito, a partir da atração pela cultura de um país, seus ideais políticos e suas políticas. Mas também inclui a capacidade de construir ambiente adequado às aspirações, iniciativas ou empreendimentos.

Atua no campo psicossocial e é exercido pelos mais poderosos e pelos que dispõem de mais conhecimento, iniciativa e sagacidade, de modo a afetar o comportamento das pessoas, e, conseqüentemente, das instituições e de países, mediante convencimento. Envolve desde ações e atitudes de longo prazo e maturação [como o desenvolvimento de credibilidade e prestígio, a criação de ambiente favorável ou desfavorável a iniciativas de variada natureza (mediante intercâmbios, indução a alterações comportamentais do público-alvo, mudanças de legislação, etc.)], às ações destinadas a atender casos pontuais em curto prazo, que, usualmente, terão como base o moldado pelas ações e atitudes de longo prazo.

A aplicação do conceito não está limitada aos países. A era da informação marca a importância crescente de atores intergovernamentais e não-estatais, como as organizações não-governamentais (ONG) e as multinacionais, no cenário internacional. As ONG, que cresceram em importância, em quantidade e diversidade, em função da habilidade em obter seguidores, são muito levadas em conta pelos governos, seja como

---

<sup>3</sup> Adaptação de definição existente no Novo Dicionário Aurélio, 1ª Edição. 9ª impressão. Editora Nova Fronteira S. A.

aliadas ou como adversárias. Vale dizer, que os conceitos desenvolvidos no presente capítulo também são aplicáveis a essas organizações.

Joseph Nye Jr., que desenvolveu a fundamentação teórica do conceito, assinalou que o “soft power” envolve a capacidade de restringir as opções daqueles que sofrem a ação, bem como a de moldar a agenda internacional. Aponta que “se um país consegue moldar as regras internacionais de forma consistente com os seus interesses e valores, as suas ações terão maior probabilidade de parecer legítimas aos olhos dos outros”; e que a capacidade de controlar as instituições internacionais reforça o “soft power”. Cita que o Reino Unido, no século XIX, e os Estados Unidos, no século XX, promoveram os seus valores ao criar regulamentação e instituições internacionais consistentes com os seus sistemas econômicos: o padrão ouro e o livre comércio, no caso britânico; o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas (ONU), no caso dos EUA. Quando os países fazem o seu poder parecer legítimo perante os olhos dos outros, encontram menor resistência para as suas aspirações. (NYE JR., 2004, p. 10, 11)

Mas Nye não apresenta conceitos novos! Apenas os resgatou, adaptando-os e demonstrando as vantagens em se adotar uma postura mais suave para o atendimento dos objetivos nacionais dos Estados Unidos. Sun Tzu já prescrevia o “soft power” há cerca de 2.500 anos. Theodore Roosevelt tinha em seu receituário, há mais de um século, a fórmula: “fale suave, mas carregue uma grande vara: você vai longe”. Bem como os Estados Unidos têm longa tradição no emprego do “poder suave”, a começar pela atratividade que exerciam no século XIX, como terra da oportunidade e da liberdade, em uma época em que ali havia acentuada discriminação racial e de gênero, elevada corrupção e criminalidade, trabalho infantil e um número expressivo de famílias vivendo em habitações precárias ou em cortiços, em locais que hoje são imagens de cartão postal.

Cabe, ainda, destacar que Nye analisou o tema sob o ponto de vista norte-americano. Havia desenvolvido o conceito em livro de 1990 - contestando a opinião então prevalecente de que o país estava em declínio - e o retomou com duas publicações, em 2002 e 2004<sup>4</sup>, em uma conjuntura em que o uso do “hard power” estava em evidência, durante os governos de George W. Bush. Não é análise a ser transposta sem adaptações para o cenário verde amarelo!

Quanto ao Brasil, é evidente que o país possui algumas características

---

<sup>4</sup> *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. 1990; *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. 2002; *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 2004.

positivas, no que se refere ao emprego do “soft power”. O próprio Nye fez menção ao país, ao citar, em contexto específico, que “o Brasil projeta certa atração tanto por sua vibrante cultura quanto por ser uma promessa para o futuro”. (NYE JR., 2004 p. 89). Mas o efeito de nossas peculiaridades é superestimado por alguns entusiastas, em uma interpretação idealista e ingênua, do conceito de “poder suave”. Esses entusiastas estão entre aqueles que “tiveram mau entendimento (do conceito) e o utilizaram impropriamente ou o trivializaram como uma simplesmente influência da Coca-Cola, Hollywood, blue jeans e dinheiro. (NYE JR., 2004, p. XI)

Joseph Nye apontou, claramente, que o “soft power” não exclui a necessidade dos Poderes Militar e Econômico. Entretanto, permite menor dispêndio para aquele que aplica o Poder e, conseqüentemente, maior eficiência. Sintetizou o conceito em uma consagrada metáfora:

O conceito básico de poder é a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você quer que eles façam. Existem três maneiras de fazê-lo: a primeira é ameaçá-los com varas; a segunda é suborná-los com cenouras; a terceira é atraí-los ou cooptá-los, de modo que eles queiram o que você quer que queiram. Se você é capaz de seduzi-los de modo que façam o que você quer, isso significará menor dispêndio com cenouras ou varas.

Em essência, caso-a-caso, o balanceamento quanto à aplicação do “soft power” e dos Poderes Econômico e Militar está relacionado às características do país objeto da ação – como o grau de coesão e de permeabilidade cultural- e dos interesses em jogo. “O poder inteligente não é duro nem brando”, aponta Nye Jr. (2004, p. XIII), mas sim, as duas coisas ao mesmo tempo (destaca-se que sempre haverá composição dos segmentos de poder, pois, mesmo em guerra, os demais poderes continuam a atuar). A este balanceamento denomina-se “smart power” (“poder inteligente” ou “poder arguto”)<sup>5</sup>. Eis a essência da questão!

A leitura de Nye Jr. indica que países econômica e militarmente fracos carecem não apenas dos recursos de “hard power”, mas também dos relacionados ao “soft power”, ou seja, a capacidade de sedução e a de influenciar a agenda internacional. O autor exemplifica com outra metáfora, atribuída a Osama Bin Laden: “As pessoas ao verem um cavalo forte e um fraco, por natureza, gostarão do forte.” (NYE, 2004, p. 26).

Note-se que o Poder Militar, mesmo em tempo de paz, pode ser

---

<sup>5</sup> Hillary Clinton’s Statement at Senate Confirmation Hearing.1909, conforme citado in NYE Jr., 2004, p. 32.

empregado de várias maneiras em proveito do “poder suave”, como, por exemplo, em apoio à Diplomacia tradicional e no âmbito da Diplomacia da Defesa (diplomacia paralela exercida pelo Ministério da Defesa), tais como: Apoio tecnológico, logístico e de segurança as missões e aos empreendimentos e no exercício da Diplomacia Pública<sup>6</sup>; demonstrando capacitação(o “braço forte”); e apoiando outros países em momentos de dificuldade (estendendo a “mão amiga”), por ocasião de desastres naturais ou gerados pela ação do homem.

Julga-se conveniente fazer-se a seguinte ressalva ao formulado por Nye Jr.: usualmente, percebe-se o “soft power” como um poder indolor, como a própria denominação indicaria. Mas a resultante final da aplicação deste poder pode ser dolorosa ou, ao menos, indesejável para quem sofre a ação, ainda que a relação causa-efeito não seja percebida. Cabe lembrar que terceiros podem ser induzidos a realizar o trabalho duro (exemplo: os conflitos internos de caráter político-ideológicos, nos países do Terceiro Mundo, ao longo da Guerra Fria).

Destaca-se que Nye Jr. (2004, p.150) assinalou que: “repulsa e o ódio também pode compelir as pessoas a agir, mas a resultante que produzem são usualmente indesejáveis por aqueles que os geraram. Alguns podem considerar isto um ‘soft power negativo’, mas a expressão seria incoerente com a minha definição do poder como a de produzir o resultado desejável.”

Este autor considera a estanqueidade idealizada por Nye Jr. contraditória e irrealista, pois uma ação de indução ou de cooptação por atração ou sedução não pode ser classificada como suave ou não em função do resultado. O adjetivo “suave” qualifica os instrumentos e procedimentos utilizados para alcançar os efeitos desejados. Também se busca alcançar “efeitos desejados” quando se emprega o Poder Militar e o Poder Econômico. A análise do tema do ponto de vista da estratégia e os argumentos de NYE Jr., em seu conjunto, bem como exemplos que apresentou, levam a concluir por esta incoerência.

Além disso, a mesma ferramenta pode ter efeitos opostos, em ambientes diferentes: os filmes de Hollywood são instrumentos do “soft power”; mas as obras que demonizam o Islã minam a capacidade de aproximação

---

<sup>6</sup> A Diplomacia Pública tem o propósito de alcançar e persuadir públicos-chave e líderes estrangeiros e neutralizar ou desmentir boatos. Como instrumentos, utiliza declarações públicas, visitas de alto nível, intercâmbio cultural, eventos culturais, artísticos e esportivos, programas de visitas e de intercâmbio voltados para indivíduos com boas perspectivas de carreira em áreas de interesse, apoio a organizações privadas, etc. Uma dimensão marcante da Diplomacia Pública é o desenvolvimento de relações duradouras com indivíduos-chave ao longo dos anos, através de bolsas de estudo, intercâmbio, treinamentos, seminários, conferências e acesso aos canais de mídia.

do governo dos EUA com os países islâmicos (NYE JR., 2004, p. 15); uma demonstração de força militar pode ser percebida com admiração ou como intimidação. Acrescente-se que, em determinadas circunstâncias, provocar uma agressão por parte do influenciado pode ser o desejo do agente indutor.

Por fim, é oportuno trazer a baila outra visão do tema: As realizações humanas, sejam no campo individual ou coletivo, são impulsionadas e condicionadas ao balanço apropriado de três fatores, que constituem o que poderíamos denominar “*fórmula 3G*”: God, Gold, Glory. Trata-se da síntese dos fatores motivadores que levaram ao processo de exploração e expansão europeia ao longo dos séculos XV e XVI, onde os homens se arriscavam nos grandes empreendimentos para difundir a sua religião ou combater outras religiões (“God”); em busca de enriquecimento (“Gold”); ou em busca pelo reconhecimento em vida ou perenização na memória das futuras gerações (imortalidade) (“Glory”).

Em uma perspectiva mais moderna, o primeiro “G” pode ser definido como crença. Não necessariamente em um deus ou em uma religião, mas também em ideologias, em ideais, em valores, em expectativas subjetivas etc.. O segundo “G” expressa a possibilidade de recompensa [ou, sob o ponto de vista da capacidade de realização: os recursos de capital, conhecimento (capital intelectual e científico & tecnológico) e material necessários para viabilizar o feito]. Por fim, o último “G”, a Glória, dispensa maiores explicações.

Como o “soft power” tem como objetivo direto afetar o comportamento das pessoas (e conseqüentemente de instituições e de seus países), a fórmula, em uma primeira aproximação, segmenta o campo de atuação do conceito, contribuindo para a formulação tanto das estratégias de emprego quanto de reação a este poder.

## FUNDAMENTOS DE ESTRATÉGIA

Estratégia, em sua origem, é uma ciência militar. Tem aplicação no dia-a-dia, uma vez que os Princípios da Guerra ou Princípios Estratégicos nada mais são que proposições do senso comum. Em sua acepção original, militar, estratégia exprimia o conjunto de ações pelas quais se procura, a partir de uma situação inicial, chegar a uma situação final desejada, em ambiente em que há confronto de vontades, considerando os fatores favoráveis e adversos existentes.

O que se busca, portanto, é a aceitação, pelo adversário das condições que se lhe quer impor. A decisão é um acontecimento de ordem psicológica que se quer produzir no adversário: convencê-lo de que prosseguir na luta é inútil. Isto significa que o resultado pode ser atingido não só pela vitória

militar. Esta, muitas vezes, será dispensável ou mesmo irrealizável (pode estar fora do alcance ou ser demasiado perigoso).

Com o passar do tempo, o termo “estratégia” passou a ser aplicado onde existe competição ou concorrência no meio civil. Estratégia, nos tempos modernos, extrapolou o domínio militar, estendendo-se à diplomacia, à economia, à política, ao campo psicossocial, à ciência & tecnologia etc.. Portanto, é pertinente discuti-la no presente estudo.

André Beaufrea (1998) definiu de modo abrangente:

Estratégia é a arte ou ciência de desenvolver e aplicar o poder nacional em toda a sua amplitude, a fim de alcançar os objetivos estabelecidos pela política, ou o “jogo abstrato” no conflito de vontades para impor a vontade de um dos contendores sobre a do outro, valendo-se dos meios disponíveis estruturados da melhor forma.

## **A ESTRATÉGIA DA BATALHA**

Na fase que antecede a batalha, desde a Antiguidade, para um comandante, era (e é) de importância fundamental ter a habilidade de atrair o inimigo para a luta em terreno e ocasião que lhe ofereçam condições mais favoráveis. Isto significava buscar combater nos períodos adequados do dia; utilizar a conformação do terreno para reduzir a frente de combate de um inimigo de efetivo superior; posicionar-se convenientemente em relação à direção do vento ou da luz do Sol, etc.

Neste tópico, surge um conceito importante, que deve orientar a atuação em qualquer ambiente em que haja concorrência: atrair o oponente para o confronto em condições que ofereçam condições favoráveis. Também para um país, uma empresa ou indivíduo é essencial buscar atuar em uma conjuntura favorável. Aparece, então, um dos objetivos do “soft power”: moldar uma conjuntura favorável.

## **OS PENSADORES DA ESTRATÉGIA**

Desde a Antiguidade, pensadores dedicaram-se ao estudo da Estratégia, e seus ensinamentos continuam, em parte, atuais. Vejamos alguns conceitos aplicáveis ao tema:

### **a) Sun Tzu**

Sun Wu, conhecido como Sun Tzu (Mestre Sun) (544 AC - 496 AC), foi um estrategista celebrado por suas brilhantes campanhas. Seus ensinamentos foram muito difundidos ao longo do século IV AC, época em que foi composta uma edição que ficou conhecida no Ocidente como

“A Arte da Guerra”.

Mestre Sun destacou as qualidades do general: o segredo (a discrição), a dissimulação, a astúcia e a surpresa. E os defeitos básicos em relação aos quais este deveria pecar-se. Para vencer, o general deveria conhecer perfeitamente a terra (a geografia, o terreno), os homens (tanto a si mesmo quanto o inimigo). Sun-Tzu destacou a importância do conhecimento (inteligência), do estudo e da dedicação às tarefas:

Conhece teu inimigo e conhece-te a ti mesmo; se tiveres cem combates a travar, cem vezes serás vitorioso. Se ignoras teu inimigo e conheces a ti mesmo, tuas chances de ganhar e de perder serão idênticas. Se ignoras ao mesmo tempo teu inimigo e a ti mesmo, só contarás teus combates por suas derrotas. (capítulo 3)

Os generais que brilhavam entre os antigos eram homens sábios, previdentes, intrépidos e afeitos ao trabalho. (...) Entre eles, a leitura e o estudo precediam a guerra e os preparavam para ela. (capítulo 8)

Sun-Tzu enfatizou o cuidado no planejamento das operações, a rapidez, a dissimulação e a malícia em sua implementação, conforme os fragmentos a seguir:

Excelência mais alta está em obter a vitória e subjugar o inimigo sem, no entanto, lutar.

O prêmio maior de uma vitória é triunfar por meio de estratégias, sem usar as tropas.

Toda campanha militar repousa na dissimulação.

Aparecem, aqui, conceitos relevantes para o nosso estudo: a importância do conhecimento (do ambiente, do oponente, da conjuntura e o autoconhecimento); do estratégia; e, não menos importante, de vencer sem lutar, ou seja, sem a confrontação física direta, vale dizer, sem emprego do “hard power”.

b) André Beaufre (1902 - 1975)

André Beaufre foi um general francês, reconhecido estrategista militar. Ele globalizou o conceito de Estratégia. O conceito de estratégia indireta que desenvolveu é adaptável ao emprego do “poder suave”. Na estratégia indireta persegue-se a capitulação moral ou psicológica do adversário e a permanente busca pela liberdade de ação (ao mesmo tempo em que se procura restringir ao máximo a que desfruta o oponente). O essencial do confronto não se trava sobre o terreno do combate, mas fora dele.

## I - CONCEPÇÃO DA MANOBRA EXTERIOR

A ideia central da manobra exterior é assegurar o máximo de liberdade de ação, restringindo o adversário por laços de dissuasão (como Gulliver em Liliptu<sup>7</sup>). Trata-se de uma manobra psicológica. Os procedimentos de dissuasão empregados variam dos mais sutis aos mais brutais: Coloca-se em jogo o respeito às formas legais do Direito interno e internacional; invocam-se valores morais e humanitários; procura-se criar, no adversário, uma consciência pesada na luta, fazendo-o duvidar da causa [buscar-se-á a oposição da opinião interna, bem como de setores da comunidade internacional, “criando uma verdadeira coalizão moral, para a qual se atrairá simpatizantes ingênuos, seduzidos por argumentos adaptados a seus próprios preconceitos” (BEAUFRE, 1963, p. 124)]. Este clima será explorado nas organizações e fóruns internacionais (ONU, OEA, G-20, etc.) e será utilizado como ameaça, destinada a impedir uma ou outra ação do adversário. Qualquer semelhança com o noticiário da mídia de nosso tempo não é mera coincidência.

## II - CONCEPÇÃO DA MANOBRA INTERIOR

A manobra no espaço geográfico é denominada manobra interior. O problema resume-se a três variáveis: forças materiais, forças morais (campo psicológico) e duração.

No plano material e psicológico, a essência é saber durar. Assim, se a margem de liberdade de ação é grande, mas os meios disponíveis excessivamente fracos, pode-se recorrer a um conflito de longa duração, visando a promover a usura moral, a lassidão do adversário. Isto nos leva à guerrilha e ao terrorismo.

Mao Tsé Tung definiu as regras que constituem a essência da guerrilha, parcela das quais estão enquadradas no segmento psicossocial e, portanto suscetíveis à ação do “soft power”, como, por exemplo: íntimo acordo entre a população e os guerrilheiros. Mas uma noção capital, que tem como foco garantir a liberdade de ação da guerrilha, mereceria compor a lista de Mao: impedimento da repressão, dissuadindo a população de colaborar com o poder público, mediante terrorismo sistemático.

As táticas psicológicas empregadas empregam propaganda, doutrinação, intimidação e organização da população, por meio de um enquadramento cerrado e cuidadosamente vigiado. As ações materiais somente tem interesse

---

<sup>7</sup> “As viagens de Gulliver”, novela do escritor irlandês Jonathan Swift (1667 - 1745), publicada pela primeira vez em 1726.

pelo seu valor para levantar o moral ou o prestígio dos combatentes ou da população. O blefe é largamente utilizado.

Passando-se ao terrorismo, destaca-se que ele é extremamente dependente da mídia. “O terrorismo é um teatro”, definiu Brian Jenkins:

Os ataques terroristas são, via de regra, cuidadosamente coreografados para atrair a atenção da mídia eletrônica e da imprensa internacional. Fazer reféns aumenta o drama. Se certas demandas não são satisfeitas, os reféns podem ser assassinados. Os reféns, geralmente, nada significam para os terroristas. O terrorismo mira as pessoas que assistem e não as suas vítimas reais. O terrorismo é um teatro. (JERKINS, 1974, p. 4)

A concepção do terrorismo como teatro destaca que o seu poder real é maior do que os seus recursos de “hard power”, em função do componente psicológico intimidante e da atração – o seu “soft power”.

## O AMBIENTE EM QUE VIVEMOS

O Brasil não tem a mínima vocação para ser uma potência regional... Liderar custa dinheiro, algumas vezes, a força é necessária ... Não está interessado nisto. Não quer isso. Não é capaz. Não tem garra. Finge que é importante,..., mas não assume responsabilidades internacionais. Isto não significa que o Brasil não é um lugar agradável e divertido de viver, muito mais agradável do que muitos países ibero-americanos, mas significa que você não pode obter maçãs de uma laranjeira.

Carlos Alberto Montaner (2009)<sup>8</sup>

Na América Latina como um todo, chama a atenção o comportamento reativo e a razoável uniformidade de argumentos observados nas manifestações do senso comum, retratando ondas de conceitos que varrem o Continente, configurando susceptibilidade a modismos passageiros, mas, por vezes, de relevantes consequências. Outras peculiaridades identificáveis na região, aplicáveis, em maior ou menor grau ao Brasil, são (ABREU, 2005):

- a) A tendência em se colocar fatores externos como origem dos

---

<sup>8</sup> MONTANER, C. *Brazil can't be leader in region*. Miami Herald, 15 de setembro de 2009.

problemas – a “síndrome do bode expiatório” (“somos pobres: a culpa é dos outros”).

b) O injustificável e exagerado sentimento de baixa estima – a “síndrome do cachorro vira-lata” (que necessita de afago). No caso brasileiro, observa-se uma sensibilidade exagerada ao elogio e à crítica vinda do exterior.

c) A tendência em se atribuir ao estrangeiro a solução para os problemas que nos afetam – de certo modo, uma resultante da combinação das duas peculiaridades anteriores.

d) A limitada compreensão dos complexos processos de construção nacional. Especificamente no caso do Brasil, esse processo de construção é submetido a uma “assepsia” seletiva, desestimulando o desenvolvimento de uma sólida cultura de compromisso e reverência com o esforço e sacrifício das gerações que nos antecederam e que nos legaram esta magnífica herança (a mudança de temática na arte impressa no papel-moeda, do Cruzeiro ao Real, é um bom retrato da involução que se verificou no país). O descompromisso com o passado é uma excepcional vulnerabilidade para a aplicação do “soft power”.

Observa-se que os sistemas de ensino e de formação do cidadão não proveem, de forma suficiente, referências geradoras de coesão – um atributo importante para o exercício do “soft power”, particularmente em sua vertente reativa -, nem lhes inculcem qual a significação e complexidade de um país como o nosso Brasil. Sem essas referências, alguns indivíduos assimilam do exterior, convictamente, modelos ainda não testados ou aplicados segundo uma realidade diversa e, ao assumirem posições influentes, passam a empregá-los ou indicá-los, sem antes exercerem a crítica apropriada ou os ajustes necessários. Salienta-se que este comentário não constitui uma negação do valor da assimilação de conhecimentos e experiências obtidos em contato com o estrangeiro, visto que a interação entre os povos mostra-se importante para o progresso. Apenas destaca os inconvenientes, quando não se possui referenciais adequados.

Além disso, a população apresenta, em média, baixa escolaridade. Com isso, inexistente massa culta e com conhecimento diversificado suficiente para apreciar as propostas que são apresentadas e para exercer o saudável direito de divergir, mostrando as correções necessárias ou indicando novos caminhos.

e) A indisciplina intelectual que privilegia o empírico e o “que parece ser”, em detrimento de se decidir ou estabelecer conceitos com base no

estudo de indicadores ou de evidências concretas.

É sabedoria consagrada! Mao Tsé-Tung, registra o célebre “Livro Vermelho” (1964), abordou a necessidade de se desenvolver este atributo, ao discorrer sobre papel do dirigente do partido, em 1949:

Ter os números na cabeça. Isso significa que devemos atender ao aspecto quantitativo das situações ou problemas e fazer análise quantitativa básica. Toda a qualidade se manifesta numa quantidade determinada; sem quantidade não pode haver qualidade. Até a data, muitos dos nossos camaradas ainda não compreenderam que devem atender aos aspectos quantitativos das coisas – as estatísticas de base, às percentagens principais e aos limites quantitativos que determinam a qualidade das coisas. Eles não têm números na cabeça, e por isso não podem deixar de cometer erros.

No Brasil, “os problemas são sempre apresentados de maneira abstrata, principista e apriorista. Portanto, o coeficiente de análise empírica, de exame concreto de realidades verificáveis é muito pequeno ...”, apontou, certa vez, José Guilherme Merquior. (CASTRO, 2005, p. 18)

Levando-se em conta o princípio básico de gestão, segundo o qual somente se pode gerir com eficácia aquilo que se pode medir, tal tipo de comportamento representa uma desvantagem comparativa relevante em relação a outros povos.

O último argumento nos remete à dificuldade que muitas pessoas observam para aquilatar o grau de significação de nosso país. Isto pode tornar-se um problema ou causar embaraços no ambiente internacional, seja na tomada de decisões ou no relacionamento social: brasileiro, fazendo discurso de que o Brasil é um país pobre ou enaltecendo as nossas dificuldades, não é levado a sério ou é encarado com desconfiança pelas pessoas que conhecem minimamente o nosso país.

Será que aqueles que pregam a preservação plena da Amazônia e o seu loteamento em reservas têm noção comparativa de sua dimensão? A Amazônia Legal (5.217.423 km<sup>2</sup>, aproximadamente 61% do território brasileiro) poderia abrigar 1,58 “Índias” (3.287.263 km<sup>2</sup>), país que encerra em suas fronteiras 1,22 bilhão de habitantes (2012)<sup>9</sup>, o equivalente a cerca de 17,4 % da população mundial (cerca de 7 bilhões). Vale dizer que, em tese, poder-se-ia abrigar, 27,5 % da população mundial naquele pedaço de Brasil.

---

<sup>9</sup> Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>>.

## OUTRO PERFIL DO BRASILEIRO

*A antiga Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP), ao levantar às características do brasileiro, com o propósito de desenvolver um trabalho de comunicação social adequado ao público visado, consoante os objetivos estabelecidos pelo governo, entre outras, discriminou as seguintes características, estabelecidas a partir das impressões encontradas nas obras de grandes escritores e sociólogos nacionais. (COSTA, O. 1970; idem, 1978).*

*a) Aspectos ligados à inteligência: inteligência vivaz, excitável, imaginação e criatividade, deficiência de senso de objetividade e de exatidão.*

*b) Aspectos ligados ao caráter: afetuosidade, emotividade sentimentalismo, ternura, doçura, bondade, extremos de euforia e de desânimo, imprevidência e dissipação, improvisação, imprevidência e dissipação, tolerância e generosidade, espírito de religiosidade.*

*c) Aspectos comportamentais e inter-relacionais: hospitalidade, cordialidade, espírito de imitação, capacidade de adaptação, grande capacidade de humor, de crítica, de gozação, aversão ao formalismo, vocação pacifista, amor à família, individualismo anárquico contrastando com grande aptidão para o trabalho em equipe, deficiência de espírito comunitário, aversão à violência, ao arbítrio, à prepotência.*

*Em uma primeira etapa, foram selecionados temas a serem trabalhados, tais como: amor à pátria, coesão familiar, dignificação do homem, vocação democrática do povo brasileiro, respeito à lei, dedicação ao trabalho, desenvolvimento do espírito de poupança, etc. Também havia a preocupação com o fomento de uma imagem favorável do Brasil no exterior, com visão de longo prazo.*

*Observa-se que o trabalho então planejado teve como foco alguns temas diretamente relacionados ao fortalecimento da capacidade de “soft power” do Brasil. Lamentavelmente, o esforço não teve continuidade!*

## A EVOLUÇÃO DO PROCESSO

É evidente que esta idiossincrasia, em suas origens, esta relacionada à interação cultural com os indígenas, colonizadores, invasores e os trazidos como escravos. No caso brasileiro, a partir da primeira metade do século XIX, como consequência da abertura dos portos de 1808, intensificou-se a

comunicação por mar, inicialmente beneficiando os britânicos. Os franceses ganharam evidência, a partir de 1815.

O Brasil recém-independente, com mentalidade separatista, era um terreno receptivo ao que vinha do exterior, ao mesmo tempo em que tendia a rejeitar o que era português<sup>10</sup>. Assim, o que era de origem estrangeira virou moda; o de origem portuguesa, ultrapassado e de mau gosto. Não tardou para que os intelectuais franceses passassem a influenciar os brasileiros. Pais abastados enviavam os filhos para estudar na França, os quais, ao retornarem, aguçavam a influência francesa na sociedade.

A influência norte-americana começa no século XIX e tornou-se crescente no século seguinte. Foi maximizada a partir da Segunda Guerra Mundial. Ela é historicamente persistente, pragmática e coerente com os interesses duradouros daquele país, ainda que flexível quanto aos objetivos a alcançar (variam com o tempo e o espaço geográfico).

No que interessa ao “soft power”, é evidente que a influência continua acentuada, em função da presença maciça nos meios de comunicação, seja através de livros, filmes e documentários ou por meio da mídia de notícias. A existência de organizações governamentais voltadas à divulgação e de assessorias especializadas no trato com a imprensa nos órgãos do governo, além da ação de organizações privadas, permite que a posição dos Estados Unidos ou das grandes corporações daquele país sobre qualquer tema relevante seja disseminada rapidamente, aspecto que tende a orientar a abordagem do assunto em todo o mundo- vale dizer: orienta o estabelecimento da agenda internacional e da moldura em que se fará o debate.

No século XX inicia-se a expansão do comunismo. Nos chamados países semi coloniais, como os da América Latina (segundo antiga classificação soviética), onde se desejava obter influência, a estratégia consistiu no cultivo de sentimentos de rejeição e descrédito às potências oponentes, representadas pela França e pela Grã-Bretanha e, mais tarde, pelos Estados Unidos; e em medidas destinadas a debilitar os segmentos da sociedade e do Estado que pudessem se contrapor à implantação da “nova ordem”.

As atenções de Moscou para com a região começaram, efetivamente, depois da ascensão de Stalin. Em 1924, foi criado o Secretariado Latino na estrutura do Komintern. No ano seguinte, o Secretariado Sul-Americano passou a funcionar em Buenos Aires (STEIN, 1972, p. 30-32). Tratava-se de um teatro de operações secundário, mas que seria palco de alguns acontecimentos relevantes já na década seguinte. Desde então, a influência da ex-União Soviética na região passou por altos e baixos.

---

<sup>10</sup> *O Brasil, a França e o mar*. 2009, p. 47- 55.

Um registro importante é que, no início da Segunda Guerra Mundial, em função do Pacto Germano-Soviético, o Comunismo Internacional opôs-se aos esforços voltados à defesa empreendidos pelas nações ocidentais (inclusive no Brasil<sup>11</sup>), mas mudaram para posição diametralmente oposta, após Hitler invadir a União Soviética. Ocorrência que comprova que os comunistas eram oficialmente internacionalistas, mas o Comunismo Internacional servia ao interesse nacional da União Soviética (SOWELL, 2011, p. 100, 490) – ou seja, uma autêntica manifestação do “poder suave” soviético.

No início dos anos sessenta, os serviços de inteligência comunistas começaram a comprar secretamente jornais, revistas e pequenos serviços de imprensa nos países em desenvolvimento. Tais investimentos foram pouco rentáveis e não subsistiram na América Latina, tanto pela tomada do poder por grupos anticomunistas – o que provocou o fechamento de vários desses periódicos – quanto pela necessidade de recursos ser superior à capacidade financeira desses serviços. Cedo, verificou-se que dispor de jornalistas formadores de opinião, estáveis e operando separadamente em vários jornais e revistas populares, era a melhor maneira de influenciar a mídia de massa.

Esse trabalho inteligente e persistente rendeu frutos, pois a esquerda, gradualmente, alcançou o poder em alguns países do Continente nos anos seguintes, ainda que relativamente por pouco tempo (exceto quanto a Cuba). A partir dos anos oitenta, com o abandono da luta armada, o processo sofisticou-se, tendo como base os formadores de opinião (educadores, jornalistas, articulistas etc.) moldados na etapa anterior. Trata-se de uma estratégia atilada, que buscou criar sinergia mediante vários mecanismos, utilizando a academia e os círculos intelectuais como fontes irradiadoras de ideias em caráter duradouro.

Verifica-se, a luz dos exemplos, que, quanto ao emprego do “poder suave” na disputa pelo controle dos países latino-americanos, temos um jogo de soma zero, ao menos no terreno das intenções.

Essas influências de origem externa - ora conflituosas, ora concorrentes, ora convergentes - contribuíram para modelar aspectos peculiares da idiossincrasia latino-americana, da qual, obviamente, inclui-se o Brasil. Representantes típicos desse comportamento são os personagens capazes de, simultaneamente, reivindicarem tratamento privilegiado nas relações

---

<sup>11</sup> Joel da Silveira, em entrevista a Geneton Moraes Neto, narrou que intelectuais e jornalista de esquerda (inclusive ele) participaram do suplemento literário de um jornal chamado “Meio-Dia”, financiado por uma agência alemã, no Rio de Janeiro. Eram “ordens de Moscou”, em função do Pacto Germano-Soviético, assinalou Silveira. (MORAES NETO, 2013). Mais tarde, os comunistas passariam a defender o ingresso do Brasil na Guerra.

comerciais com os países ricos; de demonizarem esses países como os maiores culpados pelos males que afligem o Continente; e de aspirarem ao modo de vida dos habitantes das nações desenvolvidas, procurando, até mesmo com sacrifício, imitá-los, obter e exibir os seus típicos bens de consumo. Afinal, é da natureza humana buscar a identificação com os vencedores!

Nessa conjuntura, é nossa avaliação que o Brasil mostra-se muito sensível a ação do “soft power”.

## OS UNGIDOS

Ilustres professores, talentosos poetas e jornalistas influentes juntam os seus talentos para convencer a todos que os ouvem que os tiranos modernos eram libertadores e os seus crimes inconcebíveis eram nobres, quando vistos na perspectiva própria.

Mark Lilla (2001)<sup>12</sup>

A primeira coisa que um homem por seu ideal é mentir.

Joseph Alois Schumpeter (1883 - 1950)

O termo que dá título a este tópico foi adotado por Dr. Thomas Sowell<sup>13</sup>, em seu livro "The Vision of The Anointed, Self-Congratulation as Basis for Social Policy" ("A Visão Do Ungido, Autocongratulação Como Base para a Política Social"). Sowell definiu o “ungido” como aquele intelectual com credibilidade, que substitui os fatos e o pensamento racional por afirmações retóricas, alterando, por sua influência, as reações da sociedade.

Segundo aquele autor, possivelmente, nunca antes na história houve uma época em que os intelectuais tivessem um papel tão amplo na sociedade quanto em nosso tempo. E quando esses geradores de ideias (os “donos do conhecimento”) são envoltos por uma espessa névoa constituída pelos que adotam e disseminam essas ideias- sejam professores, jornalistas, artistas,

---

<sup>12</sup> LILLA, Mark. *The Reckless Mind: Intellectuals in Politics*. New York: New York Review Books, 2001. p. 198, citado por SOWELL, 2011, p. vii.

<sup>13</sup> O economista, crítico social, filósofo político e autor Thomas Sowell é afroamericano, nascido em uma família pobre em um estado sulista (Carolina do Norte), em 1930. Combateu, como soldado fuzileiro naval, na Guerra da Coréia. Obteve o bacharelado na Universidade de Harvard, em 1958; mestrado na de Columbia, em 1959; e o doutorado em Economia, na de Chicago, em 1968. A sua crítica social evidencia as peculiaridades de sua formação acadêmica e experiência de vida.

assessores, ativistas, e outros, que fundamentam as suas crenças e ações nas concepções desses intelectuais -, a influência no rumo da evolução social pode ser considerável ou mesmo crucial. A influência está relacionada ao ambiente circundante, incluindo quão livre os intelectuais são para propagarem as suas ideias e nem tanto em serem instrumentos da propaganda estatal, como ocorre nos países totalitários. (SOWELL, 2011, p.v). Os intelectuais a que se refere Sowell compõem uma "categoria ocupacional", constituída por pessoas que, como ocupação, lidam principalmente com ideias: escritores, acadêmicos e conexos. Nesse contexto, "o trabalho do intelectual começa e termina no campo das ideias". Aqui, não são considerados como intelectuais os formuladores de trabalhos tangíveis, que abordam a aplicação de ideias ou conceitos, como os textos profissionais elaborados por engenheiros, médicos, etc. (SOWELL, 2011, p. 4, 5).

Para Sowell, os que seguem a visão dos ungidos apresentam determinado padrão de comportamento. "Tendem a se ver como os advogados da mudança; e seus opositores, como defensores do status quo. O comportamento, de modo geral, reflete atitudes em vez de princípios. Veem as causas como cruzadas e a sua visão é algo a ser protegida, virtualmente a todo custo, mesmo que isto signifique encapsulá-la em uma bolha, em que os fatos discordantes não possam ameaçá-la." (SOWELL, 2011, p. 172). Em síntese, não lidam com a realidade nos termos desta realidade.

O filósofo Luiz Felipe Pondé, ao comentar os argumentos de Sowell, assinalou:

A função do intelectual é ler, escrever, dar aula, orientar pesquisas, participar do debate público, mas não assumir funções executivas porque somos obcecados por nossas visões de mundo, corretas ou não, somos monstruosamente vaidosos e pouco democráticos, pelo contrário, adoramos o poder, e nos achamos superiores moralmente.

[...]

As ciências duras geram produtos técnicos, testáveis e que quando erram são mais facilmente identificáveis. E se nem sempre o são, a causa é aquilo que o epistemólogo Imre Lakatos chamava de conteúdos exteriores ao "rational belt", ou cinturão racional, ou seja, componentes exteriores ao próprio método científico, como fatores políticos, econômicos, morais, psicológicos.

Nas ciências humanas se pode dizer tudo, porque nada é testável, e normalmente quando se erra, se inventa alguma hipótese "ad hoc" (basicamente, neste caso, desculpas chiques) para justificar. (PONDÉ, 2012)

Outras vertentes podem ser consideradas: o “ungido” e seus seguidores são compelidos a se manterem dentro de suas linhas de pensamento ao longo do tempo, seja por insensibilidade ao contraditório, auto preservação ou condicionamento do ambiente<sup>14</sup>. Quando assumem cargos no âmbito do estado, em que podem atuar em proveito das causas que defendem, se veem tentados a priorizá-las em detrimento do objetivo maior – os interesses da nação. Podem, ainda, apresentar reivindicações que não fazem parte do anseio dos envolvidos (e apresentar como conquistas relevantes, quando alcançadas).

É frustrante para aqueles que buscam, de forma honesta, transformar potencialidade em riqueza - e são muitos neste Brasil -, ver a consecução de seus objetivos obstados por fatores sem grau de significação comparativamente relevante.

Sowell assinala que intelecto não é sabedoria. Sabedoria é uma qualidade rara e pode ser definida pela habilidade em combinar intelecto, conhecimento, experiência e julgamento, de modo a produzir um entendimento coerente. O oposto de “elevado intelecto” é estupidez ou embotamento. Como oposto de sabedoria, podemos mencionar a inépcia, a insensatez, a insensibilidade, a incapacidade de percepção e de julgamento, a ingenuidade e a imprevidência<sup>15</sup>. (SOWELL, 2011, p. 4)

Acrescente-se que os temas que afetam a sociedade envolvem múltiplas variáveis e dificilmente um único indivíduo (ou grupo de indivíduos polarizados) terá conhecimento para conduzir assuntos demasiadamente complexos. Haverá necessidade de se dispor de uma assessoria de caráter multidisciplinar para tal. Afinal, como apontou Einstein, “somos todos ignorantes, mas não ignoramos as mesmas coisas”!

Sowell, ao longo de mais de quinhentas páginas, evolui ao longo da história até o nosso tempo, apontando como as reações da sociedade, em inúmeras oportunidades, fluíram ou fluem em sentido oposto à lógica ditada pela realidade (SOWELL, 2011).

A inclusão do tema “ungidos” neste estudo justifica-se porque esses intelectuais são “trabalhados” em proveito do “soft power”, uma vez que são capazes de influenciar a sociedade em proveito dos que buscam exercer

---

<sup>14</sup> Autopreservação: artistas, políticos, intelectuais e outros terão dificuldades em reformular posicionamentos que compõem a suas imagens, mesmo que a experiência de vida assim o indique. Condicionamento do ambiente: observa-se uma tendência a exercerem atividades ou frequentarem os ambientes que se relacionem aos seus condicionamentos, sendo precariamente submetidos ao contraditório. Também podem ser condicionados por patrulhamento ideológico.

<sup>15</sup> Sowell utilizou uma única palavra em oposição à “sabedoria”: “foolishness”. Neste estudo, julgou-se conveniente detalhar os múltiplos significados de “foolishness”.

este poder. Tanto que são alvos relevantes da Diplomacia Pública, a qual tem como dimensão marcante o desenvolvimento de relações duradouras com indivíduos-chave ao longo dos anos, através de bolsas de estudo, intercâmbio, treinamentos, seminários, conferências e acesso aos canais de mídia.

## **CASOS EMBLEMÁTICOS**

No desenvolvimento do presente trabalho foram estudados alguns casos de aplicação do “soft power” considerados emblemáticos, a luz da fundamentação teórica. Priorizou-se casos pouco conhecidos ou raramente visualizados sob este prisma, diversificar épocas e modos de atuação, de modo demonstrar a extensão e diversidade do tema. Entretanto, tais casos serão abordados resumidamente, em face da limitação de espaço para publicação.

### **1. O SUCESSO DE PORTUGAL AO CONSTRUIR O IMPÉRIO ULTRAMARINO E SUA DECADÊNCIA COMO POTÊNCIA**

Portugal, particularmente considerando a sua diminuta população, é um interessante caso de aplicação do “soft power”, pois construiu o seu Império Ultramarino, em boa parte, fundamentado na visão de futuro, na ousadia, na superioridade em pesquisa e na acumulação e aplicação de conhecimentos; bem como na capacidade em manter os agentes de governo trilhando os caminhos do que hoje poderíamos chamar de objetivos nacionais permanentes - tais indivíduos, no instante preciso, souberam dar ordens apropriadas no interesse de Portugal.

Também é um bom exemplo de como as ideias prevalentes podem contribuir para o decaimento de uma nação, pois a sua capacitação esvaiu-se gradualmente, a partir do instante em que as condicionantes políticas e psicossociais foram se modificando. Portugal desbalanceara a “fórmula 3G” (God, Gold, Glory) e, em boa parte por ação de suas lideranças e como resultado da Inquisição, gradualmente perdeu a posição de relevo entre as potências européias.

### **2. O DESMANCHE, NO NASCEDOURO, DE UMA PRÉ-COLÔNIA BELGA NA AMÉRICA DO SUL**

O Rei dos Belgas parece querer fazer lá (no Brasil) uma repetição do Congo.

Monsenhor Gerard Van Caloen (cerca de 1899) <sup>16</sup>

Trata-se de episódio relativamente pouco conhecido. No final do século

---

<sup>16</sup> DUMOULIN; STOLS. 1987. p. 94.

XIX, empreendedores belgas estabeleceram-se na Região Centro-Oeste e Amazônia, em moldes que poderiam replicar em nosso país, com extensão na Bolívia e no Peru, o processo que levou à criação do Congo Belga, depois, República Democrática do Congo.

Entre 1898 e 1903, os belgas iniciaram as suas operações no centro-oeste, ampliando rapidamente a sua presença: novas empresas, obtenção de concessões para o transporte hidroviário, ferroviário, e rodoviário, extração de borracha, etc. Os empreendimentos estenderam-se pelos territórios do Acre, Amazonas Pará, norte de Goiás<sup>17</sup> (atual Tocantins) e Bolívia. Entre eles, destacava-se Descalvados, então o maior empreendimento agroindustrial de Mato Grosso, situado em terras que dominavam um potencial ponto de interligação das bacias amazônica e do Paraguai (região de Cáceres).<sup>18</sup> Incluía um projeto de evangelização de indígenas, às margens do Rio Branco, afluente do Rio Negro.

Nesse época, o “L’Africaine”, uma sociedade anônima com sede em Bruxelas, negociou com a Bolívia a construção de um porto no Rio Paraguai, o qual seria ligado por ferrovia a Santa Cruz de La Sierra, com ramal para a costa do Pacífico. O planejamento belga, portanto, incluía futura ligação com o Pacífico, configurando um potencial “hub”<sup>19</sup> interior, ligando os Oceanos Atlântico e Pacífico.

As iniciativas belgas fundamentaram-se no conhecimento, expertise e iniciativa superiores; e buscou explorar as debilidades do país-alvo. Não faltou, nem mesmo, o componente missionário.

Entretanto, enfrentaram algumas dificuldades relevantes na Região Centro-Oeste (inclusive em função do ambiente jurídico, que dificultava

---

<sup>17</sup> Uma das concessões, destinada à ligação ferroviária entre as bacias do Tocantins e do Araguaia (do Pará ao atual estado do Tocantins), que incluía a cessão de uma faixa de 20 km de terra marginais, passava na região de Serra Pelada e Serra dos Carajás (DUMOULIN, STOLS, 1987. p. 86).

<sup>18</sup> A região de Cáceres constitui uma área de potencial interligação das Bacias Amazônica e do Paraguai. Esta possibilidade já era preocupação portuguesa, visto a construção dos Fortes de Coimbra (as margens do Rio Paraguai, Corumbá, Mato Grosso do Sul) e Príncipe da Beira (as margens do Rio Guaporé, Guajará-Mirim, Rondônia), bloqueando o acesso espanhol à região. É lícito inferir que a escolha belga foi precedida de estudos e levantamentos, fundamentados na elevada capacitação daquele país. Note-se que a perspectiva de interligação fora abandonada pelo governo de Mato Grosso no final do século XIX, quando o engenheiro Manoel Esperidião da Costa Marques, após estudos descartou a opção e propôs a construção de uma ferrovia entre o Jauru e o Guaporé.

<sup>19</sup> A palavra inglesa “hub” significa cubo (ou furo central) de uma roda, ou seja, local em que se insere o eixo. Tradicionalmente, é utilizada para denominar um centro ou foco em torno da qual as atividades gravitam. No caso, o empreendimento belga, mediante a interligação de bacias, portos fluviais e o modal ferroviário, configuraria um ponto de conexão (nó) de uma malha de transporte.

os processos de legalização da posse da terra e permitia retardar processos - dificuldades inexistentes na África e na Ásia). Por fim, o interesse belga retraiu-se, por discreta ação do Barão do Rio Branco, na sequência da solução do problema acreano. Sem alarde, o Barão promoveu o esvaziamento do empreendimento, negociando com os acionistas norte-americanos que formavam parte do capital das empresas belgas, os quais aceitaram retirar-se do negócio mediante compensação.

Mas os interesses belgas no Brasil continuariam a existir, em moldes que permitiu a este autor inferir que temos um interessante caso de aplicação do “smart power” pela diplomacia brasileira, tanto no desmanche quanto na reorientação dos investimentos belgas em nosso país. Destaca-se a visita do Rei Alberto I (1920, a bordo do recém-modernizado Encouraçado São Paulo) e a criação da Siderúrgica Belgo-Mineira, em 1921.

### 3. A TENTATIVA DE CRIAÇÃO DO INSTITUTO INTERNACIONAL DA HILÉIA AMAZÔNICA<sup>20</sup>

A Amazônia continua a ser uma reserva para o futuro.  
E nesse futuro é que está o grande perigo.

Arthur Cezar Ferreira Reis (1906-1993)<sup>21</sup>

A proposta de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA)<sup>22</sup>, aprovada pela 1ª sessão da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (Paris, 1946), é um evento sui generis, pois ter sido apresentada pelo Brasil, uma vez que significava abdicação de soberania plena sobre cerca de metade do território nacional. Foi iniciativa do cientista e representante brasileiro na UNESCO, Paulo Estevão de Berredo Carneiro (1901-1982) e, em seus desdobramentos, colheeria amplo apoio, particularmente entre aqueles que aspiravam ao desenvolvimento da ciência e da Amazônia (sendo que ainda é possível encontrar trabalhos recentes simpáticos à proposição provenientes deste meio, a despeito dos inconvenientes identificados).

Caberia ao IIHA, na configuração inicial aprovada, realizar pesquisas nos campos da botânica, da química, da zoologia, da geologia, da meteorologia, da antropologia e da saúde. Em 1947, foi escolhido como um dos quatro principais projetos a serem implementados pela UNESCO.

---

<sup>20</sup> Este tópico utiliza as seguintes fontes principais, como referência: MAGALHÃES, MAIO, 1994; MAGALHÃES; MAIO, 2004; BERNARDES, 1951; REIS, 1972.

<sup>21</sup> REIS, 1972, p. 21.

<sup>22</sup> Hiléia foi o nome dado pelo naturalista alemão Alexander Von Humboldt para designar a floresta tropical úmida, compreendendo a Amazônia.

Na ocasião, o projeto do IIHA teve as suas funções ampliadas, passando a envolver agricultura, educação e saúde, transformando-se em um projeto que contemplaria pesquisa científica, exploração econômica e demandas de ordem social<sup>23</sup>. No Brasil, o projeto receberia apoio de líderes políticos da região amazônica, que julgavam que haveria ganhos para os seus estados, bem como de outras personalidades, que reivindicavam ainda mais atribuições para o Instituto (como, exploração de recursos animais e vegetais, colonização de vazios demográficos, exploração do petróleo, abertura de estradas etc.), financiadas por recursos obtidos no exterior. Em 1948, ocorreram a Conferência de Iquitos (onde se proclamou a “Convenção de Iquitos”) e reuniões em Manaus, para definir a estrutura político-burocrática e as primeiras pesquisas a serem desenvolvidas.

O processo de ratificação da Convenção de Iquitos tramitou pelos setores pertinentes do Executivo, onde foi aprovado, e foi encaminhado pelo Presidente à apreciação pelo Congresso Nacional. Por fim, foi “engavetado” por iniciativa do Deputado Federal (e ex-presidente da República) Arthur Bernardes, que conseguiu impedir que a Convenção fosse levada ao plenário.

Assinala Arthur César Ferreira Reis, em sua equilibrada narrativa sobre a Convenção (ou Convênio), que, após os trâmites concluírem pela aprovação do documento, alguma coisa que não circulara fora percebida e sustara o processo e que: “Na Europa, o Convênio fora recebido como uma oportunidade para expansão de capitais e de populações. [...] Não se leu lá o diploma nos termos simples, nas objetivas científicas por que fora elaborado, mas nas entrelinhas, no que pudesse permitir a interpretação liberal e, na base dela, operar aquela inversão capitalista.” (REIS, p. 197)

O episódio mostra-se relevante por destacar o débil “soft power” nacional, no sentido reativo do conceito, pois o processo estendeu-se em larga medida até ser sustado; a imprescindibilidade de que o Estado disponha de um sistema de pesos e contrapesos eficaz, de modo contribuir para a existência de um processo decisório justo e equilibrado, adequado a estatura de nosso país; e o papel (ou o uso que se faz) das organizações internacionais. Curiosamente, não se identificou indução por parte de estrangeiros, ao menos no início do processo, o qual aparenta ter sido gerado no âmbito dos idealistas – os “ungidos”, como definido por Sowell.

#### 4. A ADOÇÃO DOS NAVIOS PETROLEIROS DE DUPLO CASCO

Os navios petroleiros, originalmente, eram construídos com casco

---

<sup>23</sup> É importante registrar que a ampliação de atribuições da IIHA não se fez sem resistências no âmbito da própria UNESCO.

simples, o seja, a carga (petróleo e derivados) contida nos tanques ficava separada da água do mar pelas chapas do costado. Caso o casco sofresse ruptura por colisão ou encalhe, o conteúdo dos tanques poderia derramar-se no mar e causar poluição. Um meio de se reduzir tal risco é a adoção de um segundo casco interno, sendo que o nível de proteção dependerá da natureza do incidente. Em impactos de baixa intensidade, o casco duplo é eficaz; mas insuficiente, nos encalhes ou colisões graves.<sup>24</sup>

Ainda que seja um recurso limitado, o encalhe do navio-tanque "Exxon Valdez" (Alasca, 1989), de ampla repercussão, provocou a sua adoção unilateral pelos Estados Unidos, por meio do "Oil Pollution Act" [OPA 90 (1990)], onde estabeleceram prazos e idades limites para a retirada de serviço dos petroleiros de casco simples. Seguiram-se medidas análogas por parte da Organização Marítima Internacional (IMO), por meio de Convenção (1992)<sup>25</sup>, a qual passou a exigir que os petroleiros de porte bruto igual ou superior a 600 toneladas entregues após 6 de Julho de 1996 fossem dotados de casco duplo ou configuração equivalente; e estabeleceu prazos para a operação dos petroleiros entregues antes dessa data.

O naufrágio do petroleiro "Érika" ao largo da França<sup>26</sup> (12/12/1999) provocaria um grave acidente ambiental e geraria um movimento no seio da IMO no sentido de antecipar a retirada do tráfego dos petroleiros de casco simples, impulsionado pelo argumento mágico "preservação do meio ambiente". Na 46ª sessão do Comitê de Proteção do Meio-Ambiente Marinho da IMO (2001), a Delegação do Brasil opôs-se a medida, demonstrando que não havia fundamentação técnica para proposta e apresentando um estudo comparativo "casco simples & casco duplo", envolvendo análise de risco, que indicava que a medida teria custos elevados, incompatíveis com o eventual ganho que poderia ser obtido<sup>27</sup>. A Delegação enfatizava que a adoção dos navios de casco duplo seria inútil. A posição brasileira foi vitoriosa.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Os riscos de acidente distribuem-se por toda a rota. O risco de um derrame advém da resultante da combinação entre o evento, a probabilidade de ocorrência e as possíveis consequências. As consequências de acidentes com petroleiros podem ser magnificadas em decorrência do volume e tipo de carga transportada e vão depender de uma série de fatores, tais como, quantidade e tipo de produto vazado, características do ambiente atingido e sua sensibilidade, condições meteorológicas e oceanográficas, tempo de permanência do petróleo no meio, métodos de limpeza empregados. (SILVA, 2004)

<sup>25</sup> Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL)

<sup>26</sup> O navio, que transportava 31.000 toneladas de óleo combustível, partiu-se em dois e afundou, em decorrência de uma violenta tempestade, no Golfo de Biscaia. Deixou vaziar uma enorme quantidade de óleo, o qual matou vida marinha e poluiu as costas da Bretanha, França.

<sup>27</sup> MEPC 46/23 - Report of the Marine Environment Protection Committee on its Forty-Sixth Session 25 de maio de 2001. Disponível em: < <http://www.imo.org/> >.

<sup>28</sup> CONTTMAF e Marinha do Brasil renovam convênio para a Confederação continuar a participar das decisões da RPB-IMO. UNIFICAR - Revista do Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante, SINDMAR, n. 27, out. 2009. p. 26.

Neste caso, houve areal possibilidade de se tomar uma decisão inútil, mas de elevado custo, movida pela emoção (atizada por grupos de interesse com credibilidade), a qual criou um ambiente favorável a sua aceitação, uma vez que as consequências de acidentes como o do “Érika” não seriam evitadas com a solução proposta.

Note-se que, a exceção do Brasil, não houve, inicialmente, manifestação relevante contrária entre os países que compõem a IMO; e que a argumentação de nosso país, fundamentadas em razões de ordem técnica, não pode ser convincentemente refutada, obtendo, adesão da maioria. Trata-se de um interessante caso de processo decisório no ambiente das organizações internacionais, onde boa parte dos votantes são países com interesses limitados (e, relativamente, de fácil cooptação); e há necessidade de se esgrimir expertise.

## 5. A CRISE FINANCEIRA GLOBAL DE 2008<sup>29</sup>

A desregulação contou com um tremendo apoio financeiro e intelectual, pois as pessoas a defendiam em benefício próprio.

George Soros<sup>30</sup>

A crise financeira de 2008 provocou a pior recessão mundial desde a Grande Depressão de 1929. Resultou no colapso do sistema financeiro global. Expôs uma série de condutas dos vários agentes envolvidos, as quais prejudicaram a vida de milhões de pessoas.

A crise foi gerada em função da desregulamentação dos mercados, das concepções econômicas em voga e do desmesurado crescimento do setor financeiro, sem o correspondente lastro e salvaguardas, o que a insere no tema em estudo. A auto rregulação, que teoricamente estabilizaria o sistema, fracassou!

Tornou-se evidente que acadêmicos de renome, em sua atuação no governo ou por meio de pareceres e artigos, respaldaram os procedimentos de instituições as quais estavam vinculados direta ou indiretamente. O setor financeiro corrompeu o estudo da economia. Os economistas acadêmicos, desde 1980, exerceram papel relevante na formatação da política norte-americana, como os maiores defensores da desregulamentação.

---

<sup>29</sup> Este tópico tem como referência principal o documentário *Inside Job*, escrito e dirigido por Charles Ferguson e ganhador do “Oscar” da Academia de Artes e Ciências Cinematográficas (EUA), como o melhor documentário, em 2011 (FERGUSON, 2010).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Em função do domínio cultural norte-americano, os conceitos favoráveis a desregulamentação foram internacionalizados, contribuindo para conferir fluidez internacional ao capital. Não tardou que investidores estrangeiros entrassem na ciranda.

Vários argumentos quanto ao emprego do “soft power” inserem-se no caso em questão. Estão presentes a manipulação de conhecimento e a forte atuação dos “ungidos” e seguidores, estimulados por grupos de interesse, criando laços que tolheram a ação dos órgãos reguladores nos Estados Unidos. Quanto aos conceitos de estratégia, observou-se a moldagem de uma conjuntura favorável às grandes instituições financeiras. Por fim, o arcabouço teórico, em função do domínio cultural norte-americano, foi internacionalizado, contribuindo, para conferir fluidez internacional ao capital.

## 6. A TEMÁTICA INDÍGENA

“O mito da benfazeja natureza não pode ser aplicado à crueldade da vida nos trópicos.”

Theodore Roosevelt, em seu diário, durante expedição na Amazônia (1913–1914).<sup>31</sup>

É oportuno frisar que, neste tópico, não se contesta a necessidade de proteção a segmentos fragilizados, como é o caso de indígenas em estágio primitivo, mas é evidente que há demasiada manipulação do tema, criando laços inibidores ao desenvolvimento do país, vale dizer, da capacidade de gerar riqueza em benefício de nossa sociedade – uma prática nos moldes da estratégia indireta, segundo a concepção de André Beaufre.

Possivelmente, nada comove mais ao homem comum que a visão idílica que se tem da interação entre os povos primitivos com a natureza. Mas a realidade é que “viver em perfeita comunhão com a natureza” é duro, insalubre, trabalhoso, desconfortável, oferece reduzida expectativa de vida e é, até mesmo, cruel, considerando os referenciais civilizados.

A História nos ensina que, quando dois povos entram em contato, ocorre um choque (cuja natureza e intensidade dependem dos interesses envolvidos e do desenvolvimento e de belicosidade das partes) e uma troca de experiências, pois mesmo as sociedades mais atrasadas tem

---

<sup>31</sup> Ribeiro, 2012.

algo a ensinar. A troca de informações faz com que os indivíduos da sociedade menos evoluída passem a aspirar às vantagens disponíveis na mais avançada. Os recursos de comunicações existentes elevaram essa troca de informações, gerando ansiedades, confrontos, migrações e, principalmente, progresso. É utópico pensar que índios dotados de um mínimo de informação desejem viver no mato, sem os confortos da vida moderna.

Contrariando a verborragia que cerca o tema, a equação é mais simples do que se poderia imaginar, e pode ser sintetizada em uma relação de poder. O “nobre ecosselvagem”, enquanto primitivo, é mais dependente e submisso à natureza, em comparação com os povos mais desenvolvidos. Não há, em realidade, uma relação intrínseca consciente de convivência e preservação. Afinal, onde as circunstâncias ofereceram engenho e arte aos índios, estes não se furtaram a provocar dano! Registros indicam que os europeus, ao chegarem à América, surpreenderam-se com a devastação das florestas, sendo que os indígenas norte-americanos matavam búfalos (bisão americano) em massa, direcionando as manadas para despenseiros, onde os animais morriam em quantidades muito superiores às necessidades das tribos. Ironicamente, esta mortandade inútil caiu em desuso com o advento de uma “novidade tecnológica” trazida pelo homem branco: o cavalo. Cada caçador, a cavalo, passou a matar um ou dois animais por vez, o que era mais apropriado às suas necessidades (WHELAN, 1999, p. 30, 42). Ou seja, a evolução possibilitou-lhes, inconscientemente, adotar procedimentos ambientalmente mais saudáveis que o oposto.

O uso de pessoa fora do ambiente constitui um recurso de crítica comum de vasto uso na literatura. Dado ao fato de que as suas peculiaridades são desconhecidas, a mitificação torna-se fácil. O mito passa, então, a configurar um instrumento de persuasão, utilizado em proveito de interesses diversos. O mito do nobre selvagem, de forma recorrente, questiona dilemas, encarados de forma peculiar em cada época. Serviu como arma de propaganda, da Revolução Francesa à revolução sexual. A ideia de Rousseau quanto à inexistência de propriedade privada fez do selvagem o “protocomunista”. Em nosso tempo, tornou-se “verde”. A mística, a despeito da atuação de gente séria, evolui ao sabor do momento!

Não haveria problema se tais temas ficassem restritos à retórica. Ocorre que a temática é manipulada, gerando potencial insegurança

jurídica (como no que se refere ao conceito de “povos ressurgidos”<sup>32</sup>) e torna aceitável a ratificação de diretrizes internacionais, as quais, indiretamente, prejudicam o desenvolvimento do país. É o caso da Convenção 169 (1989) da Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

Este documento é o pretexto para as diversas invasões de indígenas em instalações em funcionamento ou em obras de vulto, como o canteiro de obras da Usina de Belo Monte. É evidente que a Convenção, ao oferecer argumentos para tais excessos, constitui uma amarra que restringe o desenvolvimento do país.

Cumprir destacar que apenas 22 países ratificaram a Convenção (até 11 de maio de 2013), sendo que, dos países desenvolvidos incluídos na relação, somente a Dinamarca possui povo indígena com alguma relevância em território sob sua jurisdição (esquimós, na Groelândia).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> “Povos Ressurgidos”: O Texto-Base da Campanha da Fraternidade-2002 (CF-2002), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), nas páginas 31 e 32, assim explica o conceito de “Povos Ressurgidos” (também chamados de “Povos Emergentes”):

“Outro segmento da população indígena desassistido pelo governo brasileiro são os povos ressurgidos. São povos que foram forçados a manter no anonimato as suas identidades étnicas e culturais durante anos e até séculos, em consequência de violentos processos de perseguição e de discriminação. A conjuntura dos últimos anos tem possibilitado que esses povos reasumam suas identidades e reivindiquem a devolução de seus territórios tradicionais, cabendo ao Estado brasileiro demarcá-los, conforme determina a Constituição.”

Nesta mesma linha, a antropóloga Clarice Cohn assinalou (COHN, 2013):

“Autodeclaração é a maior conquista recente dos indígenas, mas eles são vistos ainda como entraves para o progresso. (...) A diversidade étnica baseia-se no autorreconhecimento e na autoidentificação. É índio aquele que se reconhece como tal, e é reconhecido por uma comunidade indígena como seu membro. Assim, evita-se o arbítrio de ter um terceiro definindo a “indianidade” de qualquer pessoa (...).”

Vale dizer que, consoante o conceito, qualquer cidadão pode se autodeclarar índio, se assim lhe for conveniente e vantajoso, reunir-se a outros autodeclarantes, e passar a reivindicar a devolução de territórios ditos tradicionais. É evidente que se trata de uma proposição capaz de gerar insegurança jurídica e confrontações, ao serem apresentadas reivindicações de terras com titularidade, afetando negativamente outras pessoas ou instituições. Uma iniciativa que pode ser provocada com o propósito de inibir empreendimentos importantes para o país.

Argentina, Bolívia, Brasil, República Centro-Africana, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Equador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Holanda, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Peru, Espanha e Venezuela, conforme International Labor Organization. Ratifications of C169: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989. Disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:2303153132466208:::P11300\\_INSTRUMENT\\_SORT:3](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:2303153132466208:::P11300_INSTRUMENT_SORT:3)>. Acesso em: 11 fevereiro 2013.

<sup>33</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, República Centro-Africana, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Equador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Holanda, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Peru, Espanha e Venezuela, conforme International Labor Organization. Ratifications of C169: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989, disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:2303153132466208:::P11300\\_INSTRUMENT\\_SORT:3](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:2303153132466208:::P11300_INSTRUMENT_SORT:3)>. Acessado em 11 de maio de 2013.

Outra vulnerabilidade é a ausência da confrontação equilibrada dos pesos e contrapesos no processo de demarcação de terras indígenas. O procedimento, que leva extensas áreas do território a serem excluídas do processo de desenvolvimento ou limitam o controle do Estado sobre elas, não é submetido a referendo pelo Congresso Nacional, além de ficar concentrado em um segmento do Poder Executivo.<sup>34</sup>

Os assuntos indígenas são sujeitos à manipulação em benefício de interesses divergentes dos nacionais, mediante atuação dos “ungidos” e seguidores. A construção de laços de dissuasão que limitam a liberdade de ação do país, tanto no campo interno quanto externo, configura moldagem de uma conjuntura favorável aos nossos competidores externos, pois dificulta que o país incremente a infraestrutura energética e viária, o agronegócio e outros.

## CONCLUSÃO

“Soft power” (...) é mais que persuasão ou a habilidade de mobilizar as pessoas com argumentos. É a habilidade de seduzir e atrair. E atração geralmente leva à aquiescência ou a imitação.”

Joseph Nye (2002)

“Somos todos ignorantes, mas não ignoramos as mesmas coisas”!

Albert Einstein

"... as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns -- the ones we don't know we don't know."

Donald Rumsfeld<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Sobre a demarcação de Terras Indígenas, maiores detalhes podem ser vistos em: Lei de Terras Indígenas - Decreto 1.775/96, de 8 de janeiro de 1996; e no tópico As Terras Indígenas. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/indios/terras/conteudo.htm#como>>. Acesso: 11 fev. 2013. Algumas tentativas de mudança estão em progresso.

<sup>35</sup> Tradução livre: “... como sabemos, existem conhecimentos conhecidos; há coisas que sabemos que sabemos. Nós também sabemos que há incógnitas conhecidas, ou seja, sabemos que existem algumas coisas que não conhecemos. Mas também existem incógnitas desconhecidas - aquelas que não sabemos que não sabemos (existir).” Donald Rumsfeld, então Secretário de Defesa, utilizou o argumento, ao responder a uma pergunta, em uma conferência de imprensa, em 12 de fevereiro de 2002. O argumento, um jogo de palavras, popularizou-se com a resposta de Rumsfeld, mas já era de uso conhecido em administração e no meio militar.

"Tolos e ingênuos têm vida atribulada!"

Versão formal de um ditado muito popular na  
Marinha

O "soft power" vai além da persuasão ou a habilidade de mobilizar as pessoas com argumentos, pois envolve sedução e atração. Constitui o poder perceptível de uma nação. No caso de um país, é conformado em função dos componentes do Poder Nacional, pois é evidente que aquele que é rico, forte e sábio é atraente, infunde respeito e credibilidade e é visto como poderoso. Ou seja, os Poderes Econômico, Militar e Científico & Tecnológico são fundamentais para capacitar-se ao exercício do "soft power". Podemos considerar que instituições também dispõem do "poder suave", na medida em que são atuantes no cenário nacional e internacional.

A abordagem sobre estratégia, entre outros argumentos relevantes, destacou: a moldagem de uma conjuntura favorável; a importância do conhecimento e do estratagema; de vencer sem lutar; e o conceito de estratégia indireta. O que nos permitiu ir um pouco além do apresentado por Nye, pois o "soft power" parece indolor, mas a resultante final da aplicação deste poder pode ser dolorida ou, ao menos, indesejável para quem sofre a ação, ainda que a relação causa-efeito não seja percebida.

Também se considerou importante discorrer sobre o ambiente em que vivemos e como se dá a manipulação do conhecimento, aproveitando a abordagem crítica de Thomas Sowell.

Este trabalho, após considerações teóricas quanto ao "poder suave", trouxe a baila alguns casos relacionados, em nosso juízo, ao emprego do conceito, que foram selecionados de modo a abranger as suas várias aplicações.

O primeiro, relacionado ao sucesso e declínio de Portugal, retratou a bem sucedida atuação portuguesa em conquistar um império colonial, em boa parte fundamentada em seu "soft power", pois o país foi capaz de estabelecer a agenda internacional. E como decaiu quando as modificações no quadro político e psicossocial degradaram este poder.

A iniciativa belga de se estabelecer no coração da América do Sul é um caso baseado em expertise e conhecimento das potencialidades regionais, precedido por estudos e expedições realizadas em décadas anteriores. Algumas das dificuldades enfrentadas pelo empreendimento estão relacionadas à atuação das instituições nacionais e o seu desmanche está vinculado à inteligente e discreta atuação da diplomacia brasileira, que atuou no plano econômico e soube oferecer opções ao capital belga. Uma autêntica aplicação do "smart power", que incluiu uma ação da diplomacia naval.

O terceiro caso - a tentativa de criação do Instituto Internacional da

Hiléia Amazônica - é sui generis, na medida em que partiu de nosso próprio Governo uma iniciativa que significaria abdicar da soberania plena sobre expressiva parte de nosso território. Processo que somente foi sustado no último momento. Notou-se, ai, um bom exemplo da atuação, ainda que honesta e sem malícia, dos “ungidos”; bem como a importância da sociedade dispor de um sistema de pesos e contrapesos eficaz.

A apresentação da discussão da IMO relativa à adoção dos petroleiros de duplo casco buscou demonstrar como uma decisão inócua e de alto custo pode ser tomada em uma organização internacional, atizada por grupos de interesse com credibilidade - com a bandeira mágica “preservação do meio ambiente” -, porque boa parte dos países possuem interesses limitados e são de baixo valor de cooptação.

O penúltimo exemplo, “a crise financeira global de 2008”, trouxe ao lume a ajuda da academia na conformação de uma crise mundial, ao respaldar a moldagem de uma conjuntura favorável às grandes instituições financeiras, mas inibidora dos mecanismos reguladores estatais; bem como a rápida internacionalização do arcabouço teórico, contribuindo, deste modo, para conferir fluidez internacional ao capital, o que também era do interesse de tais instituições.

Por fim, chegamos à temática indígena, onde múltiplos aspectos relacionados ao “soft power” podem ser vislumbrados, em especial, a capacidade de se manipular uma causa artificialmente configurada em benefício de interesses divergentes dos nacionais. Neste caso, observa-se uma relevante atuação dos “ungidos” e seguidores.

Por oportuno, vale destacar outro aspecto importante, despertado pelas afirmativas de Einstein e de Rumsfeld que abrem esta conclusão: a essência em conduzir o “poder suave” está na gestão do conhecimento, o que só é possível em um ambiente que gere um grande número indivíduos capazes de perceber as múltiplas variáveis intrínsecas dos problemas que afligem a sociedade. É o conhecimento que possibilita a existência da habilidade de construir e moldar estratégias de qualidade e a formação de massa culta, dotada de conhecimento diversificado e capacitada a apreciar as diversas propostas que são apresentadas, bem como impor a voz, exercendo o saudável direito de divergir, mostrando as correções necessárias ou indicando novos caminhos. Argumentos que nos leva ao tema educação.

A educação está intimamente relacionada à formação do cidadão. A educação tem que ser vista em seu sentido amplo: de desenvolvimento continuado das faculdades físicas, intelectuais e morais do ser humano. Isto envolve a transferência de valores, os quais constituem referenciais importantes para gerar coesão em uma sociedade. Vale lembrar que

pessoas educadas tendem a ser mais firmes nos seus pontos de vista (além de serem mais capacitadas a decidir). Costumam rejeitar as mensagens que colidam com as suas ideias, valores e expectativas, sendo, portanto, menos influenciáveis.

Adicionalmente, uma sociedade que oferece amplas oportunidades de educação tende a progredir acentuadamente, pois é aumentada a geração de expoentes, que contribuirão para o seu engrandecimento. Afinal, “sábios só nascem em uma sociedade sábia”<sup>36</sup>

Também é importante que o país disponha de instituições integradoras e harmonizadoras de conhecimento, focadas no interesse do país, voltadas para indivíduos de alto nível, ou seja, as elites governamentais e privadas, habilitando-as a formular e implementar estratégias de longa maturação, adequadas, eficazes e eficientes.

O nosso Brasil merece que reflitamos sobre estas questões!

## REFERÊNCIAS

ABREU, G. *A Comunicação Social e as Forças Armadas: Missão Institucional*. Monografia de Conclusão de Curso (Especialização)- Escola Superior de Guerra (CAEPE), Rio de Janeiro, 2005.

ABREU, G. *O Brasil e a Segurança e Defesa no Âmbito da UNASUL*. Paineis apresentados na Escola Superior de Guerra, em 08 de dezembro de 2010.

ABREU, G. Política Externa e Defesa na Primeira Metade do Século XX. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 14, dez. 2009.

ASSINATURA de Convênio: CONTTMAF e Marinha do Brasil renovam convênio para a Confederação continuar a participar das decisões da RPB-IMO. *UNIFICAR*, Revista do Sindicato Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante, n. 27, out. 2009 p. 26. Disponível: <<http://www.sindmar.org.br/uploads/revistas/pdf/1030027unificar.pdf>>. Acesso em: 11 maio de 2013.

BEAUFRE, A. *Introdução à Estratégia*. Trad. Araripe, L a partir do original de 1963. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1998. 156 p.

BERNARDES, A. Internacionalização da Amazônia com o disfarce do Instituto Internacional da Hiléia. Conferência no Clube Militar, em 27 de junho de 1951.

BITTMAN, L. *The KGB and Soviet Desinformation: an insider's view*. McLean, Virgínia, EUA: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers. 1985.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. *Diário*

---

<sup>36</sup> Esta frase costuma ser proferida pelo ex-Ministro Ozieres Silva, em suas palestras.

Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>

BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN-304B: guia para estudos de estratégia. Rio de Janeiro, RJ, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, Ministro (Lauro Muller). *Relatório do ano de 2011 apresentado ao presidente da república dos Estados Unidos do Brasil compreendendo o período decorrido de 1º de janeiro a 30 de abril de 2012*. Publicado em 1912. The Latin American Microform Project (LAMP) no Center for Research Libraries. Disponível em: <[http://www.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes\\_exteriores](http://www.crl.edu/brazil/ministerial/rela%C3%A7oes_exteriores)>. Acesso em: 11 maio 2013.

CAMPANHA da Fraternidade 2002: por uma terra sem males. São Paulo: Editora Salesiana, 2001.

CASTRO, Cláudio de Moura. *Crônicas de uma Educação Vacilante*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2005.

CATÁLOGO o Brasil, a França e o Mar. Rio de Janeiro: EMC - Edições, 2009.

CHAGNON, N. *Noble savages: my life among the dangerous tribes: the Yanomamöand the anthropologists*. New York: Simon & Schuster Inc. 2013.

COHN, C. TutelaNuncaMais. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 91, abr. 2013.

COSTA, O. *Governo e a Comunicação Social*. Texto da conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 19 de outubro de 1970.

COSTA, O. *Painel: Televisão e Educação*. Texto da conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 1978.

COSTA, S. *Crônica de uma Guerra Secreta*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

DEMOULIN, M; STOLS, E. *Les Belges au Mato Grosso eten Amazonie ou la récidive de l'aventure congolaise (1895-1910)*. Bélgica: [s.d], 1987.

ETINSON, Adam. Of Cannibals, Kings, and Culture: the problem of ethnocentricity. *The Stone, The New York Times*, 17 de fevereiro de 2013.

FERGUSON, C. *Inside Job* (documentário). EUA: Economic Crisis Film LCC, 2010.

GARCIA, Domingos. *Território e Negócios na "Era dos Impérios": os Belgas na fronteira oeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)- Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, Departamento de Política e História Econômica, Campinas, SP, 2005.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Convention n. 169. Indigenous and Tribal Peoples*. 1989. Disponível em: <<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 11 maio 2013.

JERKINS, B. *International Terrorism: a new kind of warfare*. California, USA: The Rand Corporation, June 1974. Disponível em: <<http://www.rand.org/content/>>

dam/rand/pubs/papers/2008/P5261.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2013.

LEGISLAÇÃO Fundamental, 1. In: BRASIL. Fundação Nacional do Índio. Coletânea da Legislação Indigenista Brasileira. 2008. Disponível em: <[http://www.funai.gov.br/projetos/Plano\\_editorial/Pdf/Legis4/Cap1-Legislacao\\_Fundamental.pdf](http://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/Pdf/Legis4/Cap1-Legislacao_Fundamental.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2013.

MAGALHÃES, Rodrigo Cesar da Silva; MAIO, Marcos Chor. Desenvolvimento, ciência e política: o debate sobre a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. *Hist. cienc. saude-Manguinhos*, vol.14, p.169-189, dez. 2007.

MAIO, Marcos Chor; MAGALHÃES, Rodrigo Cesar da Silva. Proposta global, resposta local: a UNESCO e o projeto de criação de um laboratório científico internacional na Amazônia. In: ENCONTRO ANUAL ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004. Anais... Indaiatuba, SP, 2004. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT08/marcos\\_chor\\_rodrigo\\_silva.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT08/marcos_chor_rodrigo_silva.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2011.

MAIO, Marcos Chor. Unesco e o projeto de criação de um laboratório científico internacional na Amazônia. *Revista Estudos Avançados*, v.19 n. 53. jan./apr. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142005000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142005000100008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 maio 2013.

MORAES NETO, G. *Garrafas ao Mar: a víbora manda lembranças*. Documentário sobre Joel da Silveira dirigido por Geneton Moraes Neto. Rio de Janeiro: Globo News – Central Globo de Jornalismo. 2013.

NYE JR., Joseph S. *Soft Power: the means to success in world politics*. Cambridge, USA: Perseus Book Group, 2004.

NYE Jr., Joseph S. *The Paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

PAICE, E. *A Ira de Deus*. Rio de Janeiro: Record, 2010.

PEREIRA, Mauro Cesar Rodrigues. *O papel do Brasil nos organismos internacionais ligados ao direito do mar com destaque à IMO. Seminário "O Direito do Mar em foco: 30 anos da Convenção da Jamaica"*. Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval, 31 de outubro de 2012.

PONDÉ, L. Os unguídos. *Folha de São Paulo*, 12 de nov. 2012. p. E12.

REIS, A. *A Amazônia e a Cobiça Internacional*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1972.

SILVA, Priscila Reis da. Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados na Costa Brasileira: estrutura e implicações ambientais. [Rio de Janeiro] 2004. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/prdasilva.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2011.

TSÉ-TUNG, Mao. *O Livro Vermelho*. Adaptação de Luis Fraga. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. 160p.

WHELAN, Robert. *Wild in Woods: the myth of the noble eco-savage*. Londres: The Institute of Economic Affairs, 1999. (Série IEA Studies on the Environment, 14).

WIGHT, M. *A Política do Poder*. Trad. Sérgio Duarte. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Exteriores; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

Recebido em: 21/02/2013

Aceito em: 29/07/2013

## CYBER WAR

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. *Cyber war: the next threat to national security and what to do about it*. 2. ed. New York: HarperCollins, 2012.

Gills Lopes\*<sup>1</sup>

Carolina Fernanda Jost de Oliveira\*\*<sup>2</sup>

O ex-Conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América (EUA), Richard A. Clarke, e o pesquisador de guerra cibernética do Council on Foreign Relations, Robert K. Knake, lançaram a primeira edição do livro ora resenhado, em abril de 2010. Desde então, tornou-se livro de cabeceira de muitos policy-makers e oficiais militares.

O argumento central do livro gira em torno das potencialidades que uma possível guerra cibernética (cyber war) poderia implicar para um Estado da envergadura econômica e militar dos EUA, o qual é muito dependente de sistemas físicos e lógicos baseados em redes de computadores. Nesse sentido, as infraestruturas críticas – sistemas em redes fulcrais para a sobrevivência da sociedade moderna, como gerenciador de trens, gás encanado, energia elétrica, sistema financeiro etc. – são encaradas como os principais alvos de um potencial ataque cibernético de maior envergadura. Por conseguinte, o Estado, segundo os autores, devem repensar o papel de suas Forças Armadas para melhor se preparar para este novo fenômeno.

A obra, ora em evidência, está dividida em oito capítulos. Para esta segunda edição – lançada em abril de 2012 –, foi acrescido um apêndice acerca da intervenção estadunidense-israelense em sabotar o programa nuclear iraniano, mediante a utilização de uma arma cibernética: um malware (software malicioso) que se tornou conhecido mundialmente como “Stuxnet”. A inclusão deste case na segunda edição do livro não é por acaso: além de recente (junho de 2010), envolveu praticamente todos

---

\* Faculdade Damas, Recife, PE, Brasil

<sup>1</sup> Professor de Relações Internacionais na Faculdade Damas. Doutorando em Ciência Política pela UFPE, onde é Bolsista do Pró-Estratégia (Capes & Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). Graduando em Redes de Computadores pelo IFPB. gills@gills.com.br.

\* Universidade Federal da Paraíba, UFPB, João Pessoa, PB, Brasil.

<sup>2</sup> Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). carolinaajost@gmail.com.

os elementos contidos naquilo que os autores consideram ser uma guerra cibernética.

No início do livro, Clarke e Knake fornecem um panorama geral sobre o que cada capítulo versa. O tema central do livro começa a ser traçado a partir de reflexões acerca das iniciativas estadunidenses em desenvolver estratégias nucleares de guerra, desde as décadas de 1950 e 1960, para serem utilizadas em ataques contra a Europa e a Ásia. Com o passar dos anos, o desenvolvimento de novas tecnologias levaram à produção de novos tipos de armas, requerendo, por conseguinte, novas doutrinas e estratégias militares. Assim, o foco do livro está na criação de um tipo de arma que levaria em conta a um novo ambiente para o desenrolar dos conflitos: o ciberespaço. Nesse contexto – e com a necessidade de novas estratégias –, os EUA criam uma organização militar específica, o United States Cyber Command (Comando Cibernético dos Estados Unidos), mais conhecido como USCYBERCOM.

De acordo com os autores, como todos os aspectos que circundam o tema da guerra cibernética se desenvolvem em segredo, o principal propósito do livro é estimular a abertura de análises e discussões públicas acerca do tema, antes que um conflito desse tipo em larga escala venha a ocorrer.

Os autores descrevem uma série de ataques – tais como a segunda guerra estadunidense no Iraque e o ataque de Israel à Síria –, no intuito de demonstrar as possibilidades de ações militares na guerra cibernética. Nesse sentido, o termo “guerra cibernética” se refere a ações de uma nação para invadir computadores e as principais redes computacionais de outras nações, provocando-lhes algum tipo de dano. Por outro lado, por meio da descrição de episódios – a exemplo da Estônia, da Geórgia e da Coreia do Sul –, percebe-se que os EUA não apenas investem em novas alternativas de intervenção atreladas ao ciberespaço, mas que outros países também já identificaram as vantagens desse tipo de estratégia. Ademais, tais incidentes, até então, tem lançado alertas à comunidade internacional e trazido outros atores para esse cenário, como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que possui um centro de defesa cibernética próprio.

Por meio da explicação sobre como o USCYBERCOM foi criado, Clarke e Knake identificam, também, os atores envolvidos no controle do ciberespaço. Eles relatam as funções e habilidades dos chamados cyber warriors (guerreiros cibernéticos), que seriam, no contexto da guerra cibernética, o soldado capaz de “batalhar” no ciberespaço. Um aspecto abordado no capítulo inicial diz respeito às estratégias estadunidenses

para a atuação no ciberespaço, destacando-se, também, possíveis vulnerabilidades e potenciais inimigos. Nesse sentido, a China se destaca, embora não seja a maior ameaça para os EUA.

Em seguida, os autores explicam como o ciberespaço deve ser estrategicamente compreendido, pois, somente através de uma visão maquiavélica é possível entender de que maneira ele pode ser utilizado para as intervenções de cunho militar. Eles frisam, ainda, que esse ambiente não está restrito à Internet; ela é apenas um meio pelo qual os ataques ocorrem. As vulnerabilidades da própria Internet são vistas com bastante destaque no livro, de forma a estarem presentes no cálculo de qualquer Estado que pretenda desenvolver suas capacidades cibernéticas. Porém, nesse ponto, percebe-se uma preocupação, por parte dos autores, em discutir o desenvolvimento da defesa cibernética nos EUA, haja vista que países, como a China, apresentam maiores capacidades nessa seara. Antigamente, essa necessidade não era tão latente, já que não havia outras nações com intenções de desenvolver capacidades cibernéticas; hoje, entretanto, o cenário se mostra completamente diferente.

Países que demonstram forte capacidade cibernética, ou seja, que possuem grande parte da sua infraestrutura na rede – como é o caso dos EUA – estão mais vulneráveis num contexto de guerra cibernética. Os países considerados inimigos pelos EUA têm sua capacidade cibernética restrita à rede privada, por isso estão menos expostos, como é o caso da Coreia do Norte.

A espionagem cibernética se mostra como o elemento fundamental da guerra cibernética, não sendo possível distinguir uma da outra. Ambas possuem as mesmas características, principalmente no que diz respeito à relação custo-benefício, já que, nesse critério, as duas tendem a ser mais vantajosas do que suas versões convencionais – não há riscos potenciais de morte e são menos dispendiosas, respectivamente.

Uma das conclusões dos autores é que, ao se levar em consideração que a guerra cibernética se configurou como uma possibilidade de intervenção político-estratégica eficiente, haverá mais possibilidades de se provocar danos sensíveis do que as armas convencionais o fariam. Ademais, será bem mais difícil de identificar/controlar a origem dos ataques. Por tantas vantagens, as atividades que ocorrem no ciberespaço têm atraído o interesse do Estado, no sentido de utilizá-las como instrumentos de política externa. Desperta, também, a atenção de criminosos e terroristas, cuja organização/comunicação se desenvolve nesse ambiente e que podem iniciar ataques, sem necessariamente estarem vinculados a atores estatais e interesses nacionais, agindo em prol de seus próprios objetivos que, na

maioria das vezes, não coincidem com o dos Estados.

Em suma, a obra, além de situar o conceito estratégico-militar da guerra cibernética e de seus impactos para as sociedades hodiernas e para o braço armado do Estado, busca também ampliar a discussão pública sobre a defesa cibernética, sobretudo nos EUA, onde o governo tomou as rédeas de tal debate. Isso contrasta, por exemplo, com o caso brasileiro que, desde o lançamento de sua Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, vem incentivando, cada vez mais, debates civis e militares sobre um dos três setores estratégicos para o desenvolvimento nacional: o cibernético. Nesse sentido, *Cyber war* se mostra uma obra de interesse para entender os desafios e as implicações que tal ambiente engendra ao pensamento e à ação militar no século XXI.

Recebido em 08/03/2013

Aceito: 29/07/2013

## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, especializado em assuntos de Defesa, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE). Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro.

### COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista só aceitará trabalhos inéditos, não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, Gestão e outras correlacionadas.

A Revista recebe artigos obedecendo o “Formato de apresentação” estabelecido nessas instruções em Português, Inglês ou Espanhol.

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Os artigos não devem exceder 9.000 palavras e devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos, que cumprirem as normas acima, passarão por um processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (blind peer review). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito (ou não) e que aguardará a primeira oportunidade de impressão.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade

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.

Os trabalhos devem ser enviados, por meio eletrônico, para o e-mail revista@egn.mar.mil.br.

### PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados, para pelo menos dois pareceristas ad hoc de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer, com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores

que encaminha o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgarem necessários.

## **CONFLITO DE INTERESSE**

O conflito de interesse existe quando um autor (ou a instituição a que pertence o autor), parecerista ou editor tem relações hierárquicas, financeiras ou pessoais que influenciam inadequadamente a aplicação dos critérios estabelecidos para a aprovação e publicação de artigo científico ou quando o artigo vai de encontro ao objetivo da Revista. No que se refere às relações, as relações financeiras são os conflitos de interesse mais fáceis de identificar e aqueles com maior probabilidade de afetar a credibilidade da publicação, dos autores e da própria ciência. Todavia, os conflitos podem ocorrer por outras razões, tais como relações pessoais, concorrência acadêmica e paixão intelectual. No que se refere ao choque com o objetivo da Revista, cumpre salientar que a Revista da EGN é um periódico científico, e não um fórum ideológico, de publicidade ou de autopromoção e, como tal, deverá publicar apenas material que esteja em conformidade com sua política editorial, objetivo e propósito. Assim, todos os participantes do processo de revisão pelos pares e de publicação devem divulgar todas as relações que possam ser consideradas como fontes de possíveis conflitos de interesse.

## **FORMATO DE APRESENTAÇÃO**

A revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir de três a cinco palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação, as mesmas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda a correspondência deve ser encaminhada à:  
 Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.  
 Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.  
 Rio de Janeiro – RJ – CEP: 22.290-240  
 e-mail: revista@egn.mar.mil.br  
 Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval.

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado que tem o propósito disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase nas seguintes áreas: Ciência Política; Geopolítica; Estratégia; História; Relações Internacionais; Direito Internacional e Gestão. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional, publicando textos científicos ligados à Defesa.



Apoio:

