



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INEST - UFF**



**ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
&  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
*O PROTAGONISMO DA CHINA NO SÉCULO 21*

**MARCIO ROCHA  
EURICO DE LIMA FIGUEIREDO  
ORG.**

  
Editora  
**LUZES**  
Comunicação, Arte & Cultura



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

MARCIO ROCHA  
EURICO DE LIMA FIGUEIREDO  
Org.

**ESTUDOS ESTRATÉGICOS**  
**&**  
**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
*O Protagonismo da China no Século 21*

**Editora LUZES**  
**Comunicação, Arte e Cultura**  
**Niterói**  
**2020**

*Copyright @ 2020 by*

Marcio Rocha e Eurico de Lima Figueiredo

## **Editores**

Ubirajara Carvalho da Cruz  
Shirley Santos da Cruz

### **CONSELHO EDITORIAL**

Prof. Adílio Jorge Marques (UFF)  
Embaixador Alexandre Addor Neto (MRE)  
Profª Beatriz Bissio (UFRJ)  
Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB)  
Prof. Jorge Calvário dos Santos (ESG)  
Prof. José Miguel Arias Neto (UEL)  
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)  
Prof. Sérgio Aguillar (UNESP/Marília)  
Profª Patrícia de Oliveira Matos (PPGCA/UNIFA)  
Prof. William Moreira de Souza (EGN)

### **COMITÊ CIENTÍFICO**

Alte Esq Prof. Dr. Álvaro Dias Monteiro (CEPE/EGN)  
Profª Dr a . Adriana Marques (IRID/ UFRJ)  
Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB/ABED)  
Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento (UFPA)  
Profª Dr. Eduardo Raposo (PUC/RJ)  
Profª Dr a . Etiene Villela Marroni (UFPel)  
Ten Cel Prof. Dr. Everton A. dos Santos (AMAN)  
Prof a Dr a .Érica Winand (UFS)  
Prof. Dr. Guilherme Dias (ECEME)  
Prof a Dr a Mariana Kahlil (ESG)  
Prof. Dr. Williams Gonçalves (UERJ)

**Projeto Editorial: Prof. Marcio Rocha**  
**Ficha Catalográfica INEST/UFF**

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST). Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. (1.2020: Niterói).

Livro Estudos Estratégicos e Relações Internacionais [recurso eletrônico]: O protagonismo da China no Século 21. Organizador: Marcio Rocha. Niterói: Editora LUZES – Comunicação, Arte & Cultura, 2020.

816 p.

Acesso: ISBN 978-65-00-04543-7

1. Estudos Estratégicos. 2. Relações Internacionais. 3. Geopolítica.  
4. Políticas de Defesa. 5. Políticas Públicas. 6. Defesa. II Instituto de Estudos Estratégicos, III Título.

CDD 320

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. A GEOPOLÍTICA E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>13</b>
<b>Fabiane Cristina de Freitas Assaf Bastos (PPGEST/INEST/UFF)...</b>	<b>15</b>
Oriente Médio, Oriente Próximo, Levante: a denominação como forma de apropriação política	
<b>Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa (IBMEC).....</b>	<b>27</b>
Mar do Sul da China: Um estudo de caso da expansão militar e territorial chinesa	
<b>Maria Lucia Valada de Brito.....</b>	<b>37</b>
Estado, Território, Poder e Integração Brasil-China	
<b>Nayara Tavares Cardoso (IBMEC-RJ) e Bianca Pereira Bitencourt (ESG)....</b>	<b>53</b>
Brasil e: oportunidades e desafios no Atlântico Sul	
<b>João Miguel Villas-Boas Barcellos.....</b>	<b>69</b>
A rivalidade geopolítica Indo-Chinesa em xeque: como a BRI pode contribuir para a prosperidade regional	
<b>Joaner Campello de Oliveira Junior (BNDES).....</b>	<b>79</b>
A República Popular da China, as reformas de Deng Xiaoping e a participação no tabuleiro global	
<b>Thayane Queiroz Santos de Jesus (PPGRI/UERJ).....</b>	<b>91</b>
As “Terras Raras” como instrumento geoeconômico Chinês na Guerra Comercial e Tecnológica Sino-Americana	
<b>Alexandre Fernandes Ramos (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>103</b>
Identidade de Defesa sul-americana: perspectivas de alinhamentos frente às novas ameaças no pós Guerra-Fria – uma abordagem geopolítica	
<b>Thaisa da Silva Viana (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>117</b>
Nas bordas de AKSAI CHIN: a importância da Caxemira para a Geopolítica Chinesa	
<b>Alexandre Rocha Violante (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>129</b>
A Teoria da Guerra Hegemônica e o Sistema Internacional: Algumas Reflexões na Atualidade e no Porvir	

<b>2. QUESTÃO CIBERNÉTICA, DEFESA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>143</b>
<b>Daniel Farias da Fonseca (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>145</b>
A capacitação e o uso do poder cibernético da China no período de 2000-2015	
<b>Thiago Jacobino Honório.....</b>	<b>155</b>
Hyper-personalização da guerra e vigilância	
<b>Juliana Zaniboni de Assunção.....</b>	<b>165</b>
Os “dados” como substitutos do capital: um novo modo de produção?	
<b>3. A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO...175</b>	
<b>Wellington Ferreira Gomes (PUC-RJ).....</b>	<b>177</b>
Dádivas entre militares: A origem da solidariedade e da coesão	
<b>Humberto José Lourenção (PPGCA/UNIFA).....</b>	<b>187</b>
A presença da ideologia anticomunista no ideário castrense	
<b>Fernando Vitor da Silva Neves (PPGCA/UNIFA).....</b>	<b>201</b>
Uma análise das operações da Garantia da Lei e da Ordem nas relações civis-militares no Brasil	
<b>Patrícia Rodrigues de Oliveira (DGEI/UFRJ).....</b>	<b>213</b>
Uma avaliação do Ministério da Defesa: estrutura e desempenho	
<b>4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA.....</b>	<b>227</b>
<b>Aldério Gerarde Borges Junior (Escola Naval).....</b>	<b>229</b>
O keynesianismo militar tem espaço na Defesa Brasileira? Estudo da operação de Paz no Haiti e do Programa de Submarinos da Marinha	
<b>Cesar Castelo Branco Martins.....</b>	<b>239</b>
Políticas Públicas comparadas: uma análise dos Projetos Estratégicos de Defesa KC-X e FX-2	
<b>Adriano Lauro (EGN) e Giselli Christina Leal Nichols (EGN).....</b>	<b>251</b>
Concepção estratégica no planejamento de longo prazo: um desafio a ser vencido	
<b>José Augusto Abreu de Moura (PPGEM/EGN).....</b>	<b>261</b>
O desenvolvimento de tecnologias de defesa: a dualidade tecnológica	
<b>Jonatas Villela Ferreira L. de Abreu (AFA) e João Pedro Boquimpani (AFA)...273</b>	
O setor aeroespacial brasileiro, a Política de Defesa e os Planos Estratégicos	

<b>5. INDÚSTRIA DE DEFESA E ESTUDOS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>285</b>
<b>Beatriz Miudin Albuquerque Guerreiro Silva</b> <b>e Clara de Souza Guimarães dos Santos.....</b>	<b>287</b>
A importância do planejamento espacial marinho para a proteção, uso e defesa da Amazônia Azul	
<b>Emílio Augusto de Santana Ferreira (PPGCA/UNIFA.....</b>	<b>299</b>
Operações Aéreas com aeronaves remotamente pilotadas (ARPS) e seus reflexos para a Base Industrial de Defesa Brasileira	
<b>Marcos José Barbieri Ferreira (FCA/UNICAMP).....</b>	<b>309</b>
A evolução estrutural da Base Industrial de Defesa Brasileira no início do século XXI	
<b>Kellen Stephany Batista Marques (UFF),</b> <b>Paulo Werneck de Carvalho (UFF), Airtton Bodstein de Barros (UFF.....</b>	<b>321</b>
Subsídios para a preparação regional em função do empreendimento do Submarino com propulsão nuclear brasileiro e do complexo Naval de Itaguaí	
<b>6. TEORIA POLÍTICA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>333</b>
<b>Rafael Maganha Ribeiro (Escola Naval).....</b>	<b>335</b>
Um novo hotspot do século: aproximação dos interesses brasileiros no ártico como aproximação de uma nova política para a Antártida	
<b>André de Oliveira Sena Melo (UFRJ).....</b>	<b>345</b>
A paz pela força: a utilização da força militar para resolução de conflitos	
<b>7. HISTÓRIA MILITAR E ESTUDOS ESTRATÉGICOS.....</b>	<b>355</b>
<b>Hugo Magalhães Ferreira Lage (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>357</b>
A Disputa no Clube Militar nos Anos 50: uma visão agonística	
<b>Marcos André de Lima Pacheco (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>367</b>
A junção de rios tão distantes: A Guerra do Paraguai e a abertura do rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional	
<b>8. ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS....</b>	<b>377</b>
<b>Patricia Guimaraes de Campos (PPGRI/UERJ).....</b>	<b>379</b>
A Belt and Road Initiative e o Desenvolvimento Sustentável	
<b>Matheus de Freitas Cecílio (PEPI/UFRJ).....</b>	<b>389</b>
A armadilha da renda média e a China: uma abordagem a partir da economia política internacional	

<b>Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli (UFMA), Luiz Eduardo Simões de Souza (UFMA) e Rodolfo Francisco Soares Nunes.....</b>	<b>401</b>
Mudanças na estratégia de inserção internacional do Brasil no início do século XXI: relações comerciais	
<b>Carla Paulino da Costa Feres.....</b>	<b>415</b>
Integração econômica na área do heartland Sul-Americano	
<b>Fernando Silva Azevedo (PEPI/UFRJ).....</b>	<b>427</b>
Sanções financeiras: uma nova fronteira da coerção monetária	
<b>Franco Napoleão Aguiar de Alencastro Guimarães (EGN).....</b>	<b>439</b>
Novo colonialismo? Determinantes da aquisição internacional de terras	
<b>9. SEGURANÇA INTERNACIONAL.....</b>	<b>449</b>
<b>Beatrice Daudt Bandeira (EGN), Jéssica Germano de Lima Silva (PPGEM), Eliza Carvalho Camara Araujo (EGN).....</b>	<b>451</b>
Segurança na região do Atlântico Sul: perspectivas, desafios e estratégia na manutenção da paz regional	
<b>Bruno Gonçalves (UFRJ).....</b>	<b>461</b>
Nova rota da seda: conflitos e o papel das empresas de segurança privada	
<b>Gabriel Victor Silva Paes (IBMR).....</b>	<b>473</b>
As Guerras por Procuração do Irã: Perspectivas Quanto à Estratégia Regional de Teerã como Agente de Instabilidade na Síria e no Iêmen	
<b>Lucas Barreto Rodrigues (DGEI/EGN), Luísa Guimarães Vaz (UFRJ/EGN), Jéssica Germano de Lima e Silva (AMAZUL/EGN).....</b>	<b>483</b>
Ilícitos transnacionais: o comportamento do tráfico de drogas e armas em portos da Amazônia e Centro-sul Brasileiros	
<b>Paulo Roberto da Silva Vieira (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>495</b>
A construção de “regimes de verdade” na securitização do terrorismo durante o governo de George Bush	
<b>Beatriz Teixeira dos Santos (PPGRI-UERJ).....</b>	<b>507</b>
A iniciativa Mérida como um paradigma de cooperação bilateral na área da Segurança entre EUA e México	
<b>10. CIÊNCIA&amp;TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E DEFESA.....</b>	<b>517</b>
<b>Fabiola de Jesus Barros (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>519</b>
O Complexo Industrial Militar e a manutenção da hegemonia americana	



<b>José de Almeida Pimentel Neto (PPGCA/UNIFA), Newton Hirata (UNIFA/AFA)</b> .....	529
Tecnologia hipersonica, poder dissuasório e geopolítica: uma oportunidade para o Brasil	
<b>Lucas Peixoto Pinheiro (PPGEST/INEST/UFF), Cesar Castello Branco Martins (UFF), Mariana Franco Teixeira (UFF/EGN)</b> .....	541
Estudos Prospectivos da Área de Defesa nos Países Nórdicos da Europa	
<b>Jéssica Germano de Lima Silva (PPGEM/EGN), Luísa Guimarães Vaz (DGEI/UFRJ), Valdenize Pereira Oliveira (UFF/EGN)</b> .....	553
As embarcações autônomas: suas tendências de impacto na segurança marítima	
<b>11. TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	563
<b>Marcos do Vale Araujo (DGEI/UFRJ) e Marcos Luiz da Cunha de Souza (DGEI/UFRJ)</b> .....	565
A industrialização chinesa: de Deng Xiaoping à atualidade	
<b>Beatriz Leal (PPGEST/INEST/UFF)</b> .....	575
O Problema da Ocidentalização do Conhecimento e a “Invenção do Outro”	
<b>Thais Pereira da Cunha de Castro Maia (INEST/GRI/UFF)</b> .....	587
O nazismo e o uso do cinema como instrumento de propaganda, construção de identidade e dominação de massas	
<b>Ewerton Lucas Bezerra Ramos (INEST/GRI/UFF) e Guilherme Queiroz Alvez (INEST/GRI/UFF), Guilherme Francisco Pagliares de Carvalho (INEST/RI/UFF), Leticia Cristina Perim Vervloet (INEST/RI/UFF), Rafaela Machado Cândido (INEST/RI/UFF), Viktória Cardoso (INEST/RI/UFF)</b> .....	605
A Inserção do Militar Brasileiro na Política e Novos Perfis para o Século XXI	
<b>Marcio de Souza Ribeiro (INEST/GRI/UFF)</b> .....	621
O reacionarismo político e a teoria das Relações Internacionais	

<b>12. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....</b>	<b>631</b>
<b>Rhuan Carlos dos Santos Barcellos (INEST/GRI/UFF) e</b>	
<b>Joana Tatiana Gaio Seixas Moraes (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>633</b>
A África sob o olhar brasileiro: da sociedade civil ao Itamaraty	
<b>Danilo Sorato Oliveira Moreira (UNIFAP),</b>	
<b>Miguel Patrice Philippe Dhenin (UNIFAP).....</b>	<b>643</b>
Análise de Política Externa Brasileira: a continuidade entre os Governos Temer e Bolsonaro	
<b>Larissa Caroline Souza da Silva (PPGRI-UERJ).....</b>	<b>655</b>
Autonomia, cooperação e parceria estratégica: as relações entre Brasil e Rússia nos governos FHC e Lula (1994-2010)	
<b>Alexander Gusmão (PPGEST/INEST/UFF).....</b>	<b>667</b>
Aspectos da Política Externa Brasileira entre 1912 e 1963: a lógica estratégica linear em face da perspectiva realista reducionista nas relações com os Estados Unidos da América	
<b>Gabrielle Éboli Sampaio (INEST/GRI/UFF),</b>	
<b>Júlia Elizabeth Siqueira da Silva (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>677</b>
A identidade brasileira e seu papel no interamericanismo: a postura da diplomacia brasileira na transição do Império para a República	
<b>13. GÊNERONASRELAÇÕESINTERNACIONAIS.....</b>	<b>689</b>
<b>Carolina de Aguiar Lopes (INEST/GRI/UFF).....</b>	<b>691</b>
A Agenda Feminista Institucionalizada: da Carta de São Francisco à Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU	
<b>14. TEMAS MULTIDISCIPLINARES.....</b>	<b>705</b>
<b>Paulo Mendes Fróes (PPGCA/UNIFA),</b>	
<b>Flavio Neri Hadmann Jasper (PPGCA/UNIFA).....</b>	<b>707</b>
A Responsabilidade Estatal na prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos	
<b>Ricardo David Benedictis (PPGCA/UNIFA),</b>	
<b>Flavio Neri Hadmann Jasper (PPGCA/UNIFA).....</b>	<b>719</b>
A responsabilidade Estatal no controle e gerenciamento do Espaço Aéreo: análise do conceito de Uso Flexível do Espaço Aéreo (FUA)	
<b>Isabela Gomes da Fonseca Camacho (PPGCA/UNIFA).....</b>	<b>731</b>
O papel do Brasil na América do Sul sob a ótica da demanda de tráfego aéreo	

<b>Francyne Coelli da Fonseca Motta (INEST/GRI/UFF) &amp; Roberta Dalbronio Gualberto (INEST/GRI/UFF)</b> .....	<b>739</b>
Diana Spencer: Princesa dos pobres – Uma análise do uso da imagem da mulher na família real Britânica	
<b>Ivan de Pádua Rodrigues (PPGEST/INEST/UFF), Thiago Moreira de Souza Rodrigues (PPGEST/INEST/UFF)</b> .....	<b>749</b>
Um olhar da teoria da guerra hegemônica sobre o uso do Confucianismo pela China	
<b>Matheus Rangoni Pacheco Soares (Escola Naval)</b> .....	<b>761</b>
O capital social: origem, aplicações e Forças Armadas	
<b>Andrei Tartaroni Soares Gomes da Rocha (UFF-Geografia)</b> .....	<b>769</b>
Contenção no Mar da China Oriental: o caso das ilhas Diaoyu/Senkaku	
<b>Claunei Cristian Delgado Dutra (PPGCA/UNIFA), Henrique de Souza Rocha (PPGCA/UNIFA)</b> .....	<b>781</b>
Assistência Religiosa em ambiente de contaminação QBRNe: o emprego necessário do capelão militar	
<b>Carolina de Lima Costa (PPGRI/UERJ)</b> .....	<b>791</b>
A Soberania Estatal em tempos de “Responsabilidade de Proteger”: uma análise teórica sob a ótica das teorias construtivistas e neoliberal de Relações Internacionais	
<b>Gustavo Gordo (INEST/GRI/UFF) Isabella Azeredo (INEST/GRI/UFF)</b> .....	<b>801</b>
Entre a Geopolítica do Brasil e o Planejamento Espacial Marinho: uma avaliação do Planejamento Estratégico Brasileiro para o Atlântico Sul	



# ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## *O Protagonismo da China no Século 21*

### APRESENTAÇÃO

*Estudos Estratégicos e Relações Internacionais: O Protagonismo da China no Século 21* é uma obra produzida pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Trata-se de parcela do esforço do INEST/UFF de contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico brasileiro próprio, além de propiciar as condições e um ambiente adequado para a troca de informações e conhecimentos entre professores, pesquisadores e estudantes de variadas Instituições de Ensino Superior, com variados níveis de formação e experiências de pesquisas.

No momento em que questões estratégicas em âmbito mundial são questionadas e discutidas, elegemos como foco principal das reflexões e pesquisas a temática República Popular da China que, em 2019, comemorou os 70 (setenta) anos de sua fundação.

Pode-se constatar que a meteórica ascensão chinesa no plano global constituiu-se em um dos mais marcantes fenômenos na segunda metade do Século 20 e nas primeiras décadas da presente século. A história do século 21 certamente será marcado pela protagonismo da China em todas as dimensões da dinâmica global. O papel da China na atualidade, considerando o que a mesma representa para a comunidade internacional, tem provocado em todo o mundo necessidades de estudos e de análises na tentativa de compreender o que representa este importante ator no atual jogo político presente nas Relações Internacionais.

Foi considerando esse cenário que o Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, o INEST/UFF, estimulou, promoveu e apoiou o esforço de centenas de pesquisadores na produção de conhecimentos de interesse dos Estudos Estratégicos e das Relações Internacionais, mas tendo como referência o papel da China na atualidade.

Os resultados e a contribuição do INEST/UFF está materializada nesta obra, cujo resultado reflete o trabalho e o esforço de inúmeros estudiosos (professores, pesquisadores, estudantes de pós-graduação e de graduação, etc.).

Um agradecimento especial aos professores(a) que organizaram os estudos que integram os vários temas que compõem esta obra. Na sequencia, destacamos os Professores e os respectivos temas organizados: 1. Prof. Dr. André Varella – *A Geopolítica e os Estudos Estratégicos*; 2. Prof. Dr. Vitélio Brustolin – *Questão Cibernética, Defesa e Relações Internacionais*; 3. Prof. Dr. Marcio Rocha/Prof. Dr. Jorge Calvário - *A Relação civil-militar no Brasil contemporâneo*; 4. Prof. Dr. Luiz Pedone - *Políticas Públicas de Defesa*; 5. Prof. Dr. Alex Jobim - *Indústria de Defesa e Estudos*

*Estratégicos*; 6. Prof. Dr. Victor Leandro - *Teoria Política dos Estudos Estratégicos*; 7. Prof. Dr. Eduardo Alves de Almeida - *História Militar e Estudos Estratégicos*; 8. Prof. Dr. Fernando Roberto Freitas Almeida- *Economia Política das Relações Internacionais*; 9. Prof. Dr. Renato Petrocchi - *Segurança Internacional*; 10. Prof. Dr. William de Souza Moreira - *Ciência&Tecnologia, Inovação e Defesa*; 11. Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye - *Teoria das Relações Internacionais*; 12. Prof. Dr. Adriano de Freixo - *Política Externa Brasileira*; 13. Profa Dra. Nayara Tavares Cardoso – *A questão do Gênero nas Relações Internacionais*; 14. Prof. Dr. Nival Nunes de Almeida/Prof. Dr. José Augusto Abreu de Moura - *Temas Multidisciplinares*

Niterói, maio de 2020

**Prof. Dr. Marcio Rocha**  
**Prof. Titular Eurico de Lima Figueiredo**  
Organizadores

# 1

## **A GEOPOLÍTICA E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS**





ORIENTE MÉDIO, ORIENTE PRÓXIMO, LEVANTE:  
A DENOMINAÇÃO COMO FORMA DE APROPRIAÇÃO  
POLÍTICA

Fabiane Assaf<sup>1</sup>

RESUMO

O trabalho se propõe a abordar as formas mais profundas de apropriação simbólica de um povo pelo outro, sensivelmente a partir da observância da denominação de um ator ou grupo de atores por outro. Na lógica pós-estruturalista de análise das Relações Internacionais, a hipótese é a de que a denominação conferida a um Estado por outro significa uma forma de apropriação política simbólica. Inicialmente-se abordam-se conceitos fundamentais à temática, como território, fronteira, solo, Estado e poder segundo a Geografia Política clássica para, em seguida, compreendermos a complexificação destes, com os conceitos de nação, nacionalismo(s) e representação explicados, por exemplo, por Eric Hobsbawm, Ferdinand de Saussure e Michel Foucault para, enfim, compreendermos a denominação de um Estado como forma de apropriação de um ator por outro por meio da criação de categorias de análise - o Orientalismo e o Estadocentrismo - em especial observado o caso do Oriente Médio.

**Palavras-chave:** Estado; Geografia Política; Oriente Médio.

---

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, da Defesa e da Segurança na linha de Segurança Internacional e criadora do Centro de Estudos Asiáticos da Universidade Federal Fluminense (CEA-UFF). Site do CEA-UFF <https://ceauff.wixsite.com/ceauff> e endereço eletrônico pessoal [fabiane.assaf@gmail.com](mailto:fabiane.assaf@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A região que conhecemos hoje como Oriente Médio (do inglês *Middle East*) existe há pouco mais de 100 anos, desde o Acordo secreto de Sykes-Picot-Sazanov (1916) entre os ingleses, os franceses e com posterior incorporação dos russos e italianos, por tratado que trouxe consequências catastróficas para todos os envolvidos. Porém, se observarmos a definição geopolítica do termo, de fronteiras e declives naturais, o que hoje entende-se por “Oriente Médio” não existe geograficamente. Trata-se, antes, de uma criação acordada e articulada por “ocidentais”, resultante de um traumático processo histórico que se inicia com a crise do “Grande Enfermo” (o Império Otomano) a partir do século XIX e que historicamente possuiu diferentes denominações, como Oriente Médio, Oriente Próximo e Levante.

Para muitos meramente diferentes terminologias, o objetivo do presente artigo é perceber como, através do exemplo das múltiplas denominações dadas ao Oriente Médio e da significação dos conceitos geopolíticos relacionados à delimitação territorial e ao Estado, o ato de denominar um território por um ator ou um conjunto de atores políticos pode significar uma apropriação simbólica e política de outro ator ou grupo de atores. Esse processo somente pode ocorrer se for ratificado por um processo histórico e pelo reconhecimento de grupos sociais inerentes ao interior do ator denominador, i.e., que reconheçam o processo de denominação como natural.

Inicialmente, cabem reflexões sobre os conceitos relacionados à geopolítica, como Estado, território, fronteira, solo e poder para, em seguida, compreendermos a complexificação destes, com os conceitos de nacionalismo, Estado-Nação e representação para, desta forma, compreendermos como, historicamente, as diferentes denominações atribuídas a uma região significam a apropriação política de um povo por outro e, em específico, como isso pode ser evidenciado se observamos o caso do Oriente Médio – abordando-se o caso das diferentes denominações atribuídas à região, a exemplo de Oriente Médio, Oriente Próximo e Levante.

### **A delimitação política segundo a Geopolítica Clássica: Ratzel e Vallaux**

Inicialmente, é importante compreendermos a definição dos conceitos de território, fronteiras, solo e poder para a Geografia Política Clássica, representada por autores como Friedrich Ratzel em *A Geografia Política (1897)* e Camille Vallaux em *Geografia Social: O solo e o Estado (1910)*.

Segundo Wanderley Costa Messias em *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder* (2008) Ratzel define o Estado como um organismo espiritual, ou seja, um organismo que está vinculado diretamente à ideia de povo (este com sentido de nacionalidade, ligação a terra) e ao sentido de solo (relacionado às modificações no espaço) (Ratzel, 1897). Como aponta Messias (2008):

“Para ele (Ratzel), os Estados são organismos que devem ser concebidos

em sua íntima conexão com o espaço. Daí a necessária adoção do que sugere como um ‘senso geográfico’ ou o fundamento geográfico do poder político, o qual não deve faltar aos “homens de Estado pragmáticos” (MESSIAS, 2008, p. 32).

Nesse sentido, o Estado na lógica ratzeliana é um organismo com ampla conexão com espaço – o que ele denomina por fundamento geográfico do poder político ou, ainda, Estado territorial. O uso da palavra “organismo” ao se referir aos Estados, segundo Messias (2008), deve-se ao fato de que “o Estado, como forma de vida, tenderia a comportar-se (por analogia) segundo as leis que regem os seres vivos na terra” (Messias, 2008, p.33). Daí uma aproximação biológica da definição geopolítica que, mais a frente, repetiu-se com o autor Camille Valloux.

Sobre o território, para Ratzel cabe “ao Estado estreitar o mais possível os seus laços de coesão e unidade de modo a atingir toda a extensão do ecúmeno”, ou seja, a articulação entre o Estado e o território e a importância da indissociabilidade entre estado e território aparece como determinante para todos os demais elementos constitutivos do espaço político. A grande reivindicação de Ratzel é a ideia de que o horizonte geográfico é determinante na consolidação do Estado – a ligação da geografia com a política, ou a Geopolítica. Nessa lógica, o espaço para Ratzel seria uma entidade abstrata, *um absoluto*, uma idéia que permeia a política estatal e o espírito dos homens que compõem a comunidade nacional.

Por fim, Ratzel defende que o Estado e o povo devem vir acompanhados por “projeto geopolítico próprio, mas não exclusivamente, isto é, esse projeto deve vir combinado com políticas não-territoriais como as políticas econômicas, cultural-nacionais” (Messias, 2008, p.36).

Já o geógrafo Camille Vallaux em *Geografia Social: o Solo e o Estado* (1910) aborda a relação do Estado com o solo que se inicia com crítica às teorias sociológicas racionalistas sobre o Estado (Messias, 2008, p. 42), incluindo a própria de Ratzel. Vallaux indaga de que forma o solo pode influenciar no meio natural e no espaço físico. Ele entende que o “Estado deve ser considerado como uma forma essencialmente geográfica da vida social” (Messias, 2008, p. 45). Como alertam, portanto, Ratzel e Valloux, raramente uma fronteira é natural, e o processo de delimitação de uma fronteira é essencialmente político.

Contudo, durante o diálogo entre os dois autores, o maior ponto de discordância se refere ao conceito de espaço, posto que “Vallaux parte de uma idéia de espaço concreto, isto é, uma ‘extensão determinada’ que se apresenta em suas singularidades concretas (físicas e humanas). Por isso não concorda com o conceito de ‘espaço abstrato’, do ‘espaço em si’ de Ratzel” (Messias, 2008, p. 47). Vallaux também não vê consistência na chamada “consciência coletiva do espaço” de que fala Ratzel, posto que para ele a concepção de que “espaço é poder” é um ponto de vista “exclusivo daqueles que detêm o poder, quase não afetando o cidadão comum” (Messias, 2008, p.

48), o que aponta para novas formas de conceituação do espaço geográfico-político que levem em conta o “cidadão comum”, ou o aspecto sócio-político.

Dentre os conceitos abordados por Vallaux, segundo Messias, destaca-se sua análise sobre o conceito de fronteira e a crítica que faz ao conceito de fronteira natural:

“Ainda do ponto de vista conceitual, chama a atenção para o equívoco inerente à expressão “fronteira natural”, na medida em que, do ponto de vista da política dos Estados, toda fronteira é uma demarcação política, portanto, longe de poder ser considerada como ‘natural’, mesmo que referenciada a um traço físico dos territórios em questão. Sendo um campo de forças e, em muitos casos, de disputa, o seu estabelecimento sempre envolverá negociações ou conflitos entre os Estados envolvidos” (MESSIAS, 2008, p. 52-53).

### **A complexificação de conceitos da Geografia Política: Estado-Nação, nação e nacionalismos**

Analisados os conceitos de solo, poder, território e fronteira sob o ponto de vista da Geografia Política Clássica, cabe analisarmos, agora, a complexificação dos conceitos acima analisados, com os conceitos de Estado-Nação, poder, nação e nacionalismos explicados, por exemplo, por Eric Hobsbawm e Edward Said para, enfim, compreendermos o caso do Oriente Médio e a significação política de suas denominações.

Messias (2008) exemplifica a recente importância atribuída à questão nacional às transformações mais recentes na Europa, de modo que estes têm demonstrado “que nações e nacionalidades, identidades culturais e políticas, autonomias nacionais [...] temas que pareciam adormecidos [...] reconquistam a atenção [...] desde o final do século XVIII” (MESSIAS, 2008, p.299). Além disso, o autor aponta a contradição central em nossa análise, representada pelo triunfo de Estados em detrimento de nacionalidades, ou seja,

“(…) É essencial considerar que as nacionalidades modernas tendem a transformar valores culturais em movimentos políticos, o que define a contradição básica da época, pois o que tem triunfado não são as nacionalidades, mas os Estados” (MESSIAS, 2008, p. 300).

Outra perspectiva fundamental levantada pelo autor é a contradição entre a nação enquanto projeto nacional *versus* a nação enquanto construção histórica derivada de projeto cultural e político, e o autor defende que “a nação e sociedade nacional são a mesma coisa” e que [...] os traços étnicos e culturais (a língua principalmente), forjadores de uma nacionalidade” representam um “conceito que sobredeterminaria o de nação” (MESSIAS, 2008, p.301).

Sobre o conflito entre nação versus nacionalidade o autor britânico Eric Hobsbawm em *Nações e Nacionalismo desde 1870* (1990) aborda o que chama de “princípio da nacionalidade” (Hobsbawm, 1990, p.159). Segundo o autor, “pela primeira e última vez em sua história, o continente (europeu) tornou-se um quebra-cabeças de Estados definidos, com raras exceções, como Estados-nações” (Hobsbawm, 1991, p. 159). Mais à frente, Hobsbawm explicita os problemas das tentativas europeias de forjar “nacionalidades e Estados [...] para coincidirem com as fronteiras do Tratado de Versalhes” (Hobsbawm, 1991, p.162), o que gerou as problemáticas em torno dos conceitos de Estado-Nação, povo e nacionalismo.

Sobre a ideia de nação e povo, Hobsbawm explica que “mais nova, e mais significativa era a descoberta de que ‘a ideia nacional’, enquanto formulada por seus pregadores oficiais, não coincidia necessariamente com a real auto-identificação do povo em questão” (Hobsbawm, 1990, p.162), o que gerou conflitos e problemas internos nas fronteiras nacionais.

Além dos conceitos acima, o autor Eric Hobsbawm lega mais um fenômeno ao Tratado de Versalhes (1919), “a difusão geográfica dos movimentos nacionalistas” (Hobsbawm, 1990, p.164) ao se referir aos movimentos afro-asiáticos de descolonização no século XX enquanto verdadeira força da libertação contrária ao jugo colonial (Hobsbawm, 1990). Nessa ótica, o autor interpreta esses movimentos e o que chama de “neocolonialismo prematuro” (Hobsbawm, 1990, p.167) em referência à América Latina no século XX como processos que conseguiram a independência política dos Estados “em grande parte” (Hobsbawm, 1991, p.167), acusando o fato de que, para a maioria das nacionalidades “restaram minorias sem redenção fora das fronteiras do Estado nacional” (Hobsbawm, 1991, p.167).

Outro importante conceito, a ideia de fronteira pode ser inicialmente avaliada sob a ótica da geopolítica clássica, segundo a qual, como explica o autor Márcio Antônio Cataia (2008)<sup>2</sup>, “a tipologia de fronteiras de Ratzel (1987;1988) [...] divide as fronteiras em três grupos: fronteiras políticas, fronteiras naturais e fronteiras artificiais” (Cataia, 2008, p.11). Dentre essas, a fronteira artificial destaca-se como a melhor maneira de analisar o caso do Oriente Médio, posto que, para esta, “não tendo qualquer marco físico [...] seria necessária a construção de um marco artificial para a demarcação ‘no terreno’ da delimitação prevista pelo Tratado estipulado entre os Estados” (Cataia, 2008, p.13), ou seja, o território é visto como um “elemento subordinado ao Estado” e, “consequentemente as fronteiras representariam a periferia desse Estado” (Cataia, 2008, p.16).

Por último, conceito político que nos interessa ao analisarmos a denominação política da região do Oriente Média é a ideia de representação, tendo por base o autor Ferdinand Saussure retomado pela pesquisadora Ana Carolina Oliveira Mon-

2 CATAIA, Márcio Antônio. **Fronteiras: territórios em conflitos**. XIII Encontro Paraense de Estudos de Geografia (EPEG). Paraná: Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), 2008.

teiro em seu trabalho de conclusão de curso<sup>3</sup> ao mencionar que

“Três teorias explicam como se dá o processo de representação na comunicação humana: Reflexiva, Intencional e Construtivista. [...] Na Teoria Intencional de Representação, o emissor (falante, ou autor) impõe o seu significado único ao mundo através da linguagem. Ou seja, as palavras (ou demais signos) representam aquilo que o autor deseja que elas signifiquem. Segundo esta teoria, quem detém o controle dos significados são os emissores.” (MONTEIRO, 2010, p. 7).

À luz dos conceitos, a melhor teoria para a análise da denominação como forma de apropriação política, em especial no caso do Oriente Médio, seria a Teoria Intencional de Representação – ou seja, criação de um sigma (no caso, a denominação) imprimindo significado proposital à região. Fato importante de ser percebido é o de que nunca o sigma (símbolo) ou a linguagem se constrói sozinho; antes, ele conta com um arcabouço contextual que lhe imprime validade e sentido.

### **Origens históricas do Oriente Médio: os traumas dos nacionalismos**

Para avançarmos na aplicação dos conceitos políticos às denominações no caso do Oriente Médio cabe analisarmos brevemente a origem histórica do que entendemos hoje por Oriente Médio e alguns de seus marcos fundadores.

A origem do Oriente Médio contemporâneo nos remete à queda do Império Otomano (c. XIII-XX) e à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando houve a necessidade da criação de Estados resultante dos acordos com algumas sociedades árabes – que não representavam todos os Estados árabes, tampouco todo o povo do Oriente Médio – de modo a estabelecer governos e de propiciar relações diplomáticas – em nível de desigualdade a partir do modelo *vestfaliano* já conhecido, e o principal: controlado pela burocracia estatal das potências europeias (COSTA, 2015).

A necessidade da denominação homogeneizante se deu por motivação política – a necessidade de firmar a vitória em guerra de uns (Grã-Bretanha, França, Rússia, Itália) sobre outro: o Império Otomano, ou o grande enfermo da Europa, que dentre os séculos XV e XVI já havia ameaçado as grandes potências europeias.

Pela política externa ocidental para o Oriente Médio ter se pautado no medo, na competição e na guerra, os resultados foram catastróficos. E tal atuação problemática das potências ocidentais na tentativa de constituir Estados soberanos, como também denunciado por Hobsbawm (1990), só poderia gerar minorias dentro das fronteiras e problemas identitários, aparentes, por sua vez, na denominação política homogeneizante.

---

3 MONTEIRO, Ana Carolina Oliveira. Oriente e mídia: Representação, Orientalismo e contrahegemonia. Rio de Janeiro, 2010. Monografia (Graduação em Comunicação Social – Jornalismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Escola de Comunicação – ECO

Nesse sentido, é válido questionarmos a denominação da região do Oriente Médio - historicamente rico em diferenças, em homogeneização pouco ou nada reconhecida pelos próprios árabes, mas naturalizada pelos grandes atores do sistema internacional.

### **A origem e as denominações geopolíticas: Oriente Médio, Oriente Próximo, Levante**

Pensando as complexas relações existentes entre os países árabes e inflamadas pela presença estrangeira, cabe analisarmos brevemente as denominações Oriente Próximo, Oriente Médio e Levante com destaque para as análises de Albert Hourani em *Uma História dos Povos Árabes* (1991) e Rosely Sampaio Archela em *Cartografia do Oriente Médio* (2010).

Três elementos são fundamentais à análise da denominação política em se tratando do Oriente Médio, a saber: religião *versus* modernidade; o nacionalismo e o imperialismo.

Um primeiro elemento a ser retomado e pertinente para a reflexão sobre os limites e influências na região é a religião e a modernidade, em especial pensando já a partir da segunda metade do século XIX, período crítico para o Império Otomano - um Império multicultural cujo marco unificador era a religião. Merecem destaque os reformadores árabes do Império Otomano neste período, cuja “tarefa era a de relacionar leis e costumes mutantes (da modernidade) a princípios imutáveis (do Islã), e ao fazer isso impor-lhes limites e uma direção” (Hourani, 1991, p. 299), numa tentativa, em vão, de salvar o Império Otomano, em profunda crise.

Um segundo elemento que deve ser mencionado no que tange à denominação do Oriente Médio é o nacionalismo. Abordando os acontecimentos no século XIX, o autor Albert Hourani (1991) situa-nos sobre o nacionalismo nascente entre os povos do Oriente Médio explicitando que “os vários movimentos nacionais surgiram em resposta a diferentes desafios” (Hourani, 1991, p.299). Fundamental aspecto para entender a gênese do nacionalismo na região e as tensões políticas é, sem dúvida, a presença e intervenção estrangeira, o que nos conduz ao próximo ponto.

O último aspecto da discussão inicial é, portanto, o imperialismo e a presença europeia no Oriente Médio. Hourani (1991) identifica como os principais documentos que definiram as fronteiras geopolíticas no Oriente Médio o Acordo Sykes-Picot, de maio de 1916, entre a Inglaterra e a França, que dividiu a área em zonas de influência permanente; e um documento britânico de 1917, a Declaração Balfour, que “estabeleceu que o governo via com bons olhos o estabelecimento de um lar nacional judeu na Palestina” (Hourani, 1991, p. 308), gerando o infundável conflito árabe-israelense.

O Tratado de Versalhes estabeleceu que os países árabes antes sob domínio otomano podiam ser provisoriamente reconhecidos como independentes, sujeitos a

prestação de assistência e aconselhamento por um Estado encarregado do “mandato” para eles. Como conta Hourani (1991):

De acordo com os termos dos mandatos, formalmente concedidos pela Liga das Nações em 1922, a Grã-Bretanha seria responsável pelo Iraque e pela Palestina, e a França pela Síria e pelo Líbano. Na Síria, uma tentativa de seguidores da revolta de Hussain— com um certo apoio temporário dos britânicos — para criar um Estado independente sob o filho do líder dos “rebeldes árabes” Faysal, filho de Hussein, foi suprimida pelos franceses, e estabeleceram-se duas entidades políticas: o Estado da Síria e o do Líbano, uma ampliação da região privilegiada criada em 1861 (Hourani, 1991, p. 308)

Outros autores abordam a região do Oriente Médio mais preocupados com a espacialização do território político, como Rosely Sampaio Archela em *Cartografia do Oriente Médio* (2010), que define por Oriente Médio:

“Uma região geográfica localizada no continente asiático, considerado o maior continente e o mais populoso da Terra. Do ponto de vista geográfico é formado pelos seguintes países: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Chipre, Emirados Árabes Unidos, Iêmem, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Palestina, Síria (países da península arábica); Chipre (país insular que ocupa grande parte de uma ilha no Mediterrâneo); Turquia (embora tenha uma parte de seu território na Europa, é considerado um país asiático) e pela parte asiática do Egito (país predominantemente africano)” (Archela, 2010, p. 65).

Archela (2010) apresenta, ainda, a diferenciação da denominação da região sob ponto de vista geopolítico, posto que

“Do ponto de vista geopolítico, juntam-se aos países do Oriente Médio, os países do norte da África. Desde o Egito, que possui terras na Ásia e principalmente na África, até Marrocos, Argélia, Líbia e Tunísia. Estes são países com predominância de população árabe e islâmica” (Archela, 2010, p. 65).

Ponto incontestável para o histórico do Oriente Médio é, além das problemáticas criadas de forma simultânea pelas questões da religião, do nacionalismo e da presença estrangeira, o enfraquecimento do Império Otomano, cujo estopim reside não somente na crise econômica, derrotas militares e dificuldades enfrentadas pelos últimos sultões e os Jovens Turcos, mas no tensionamento entre árabes e turcos pelo direito de conduzir a comunidade muçulmana (*umma*) (COSTA, 2015).



Outras duas denominações merecem destaque, essas recorrentes, principalmente, na Geografia Bíblica são Oriente Próximo e Levante.

“(…)Denominação dada pelo Império Britânico dividiu o Oriente em três partes: Oriente Próximo (*Near East*) referia-se à região dos Bálcãs (Sérvia, Montenegro, Bulgária, Albânia), Grécia, a Anatólia (atual Turquia), Síria, Palestina e Egito; Oriente Médio (*Middle East*) referia-se à Região da Arábia, Mesopotâmia (atual Iraque e partes do Irã), Golfo Pérsico e a Pérsia (atual Irã); Oriente Extremo (*Far East*) referia-se à região do Sudeste Asiático, a China, Japão e as Coreias” (Jeovanny, 2014, p.113).

Já a denominação de Levante tem caráter mais histórico, uma referência à região do Grande Levante Árabe contra o Império Otomano em 1916, também conhecido por Revolta Árabe, liderada pelo “rebelde” (como eram pejorativamente chamados os opositores do Império Otomano) da região da Arábia, Hussein; porém, apesar do nome, “todo tramado pelo governo britânico, com a ajuda da França, para acabar com o Império Otomano e passar o controle dos vários territórios árabes aos ingleses e franceses” (*Abou-Alsamb, 2016*). Da Revolta foi criado o Tratado Sykes-Picot-Sazanov, de 1916, que dividiu toda a região do Oriente Médio e resultou em enganações aos “povos árabes usando dinheiro, falsas promessas e manipulação” (*Abou-Alsamb, 2016*)<sup>4</sup>.

### **Conclusão: a criação de categorias de análise – Estadocentrismo X Orientalismo**

Frequentemente, a história do Ocidente é contada às custas da comparação com o Oriente, em especial em narrativas que colocam este último numa posição de subordinação em relação ao primeiro, desconsiderando (propositalmente) no discurso a parcela significativa de *mea culpa* pela interferência agressiva das potências europeias desde o início do século passado, o que deixa (continuamente) marcas e traumas na região. Neste sentido, cabe concluirmos trazendo a abordagem das categorias de análise cultural –estadocentrismo e orientalismo - que envolvem o processo de denominação política da região do Oriente Médio.

Niall Ferguson em *Civilização: Ocidente x Oriente* (2016), por exemplo, busca justificar a superioridade e a história do ocidente tendo por ponto de partida a superioridade ocidental e a relação de subjugação dos árabes em relação a eles, entendendo a civilização ocidental como uma espécie de “modelo para o modo como o restante do mundo aspirava a se organizar” (FERGUSON, 2016, p. 29-30), modelo que, segundo ele, ainda “parece oferecer às sociedades humanas o melhor conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas” (FERGUSON, 2016, p. 375).

4 O GLOBO, O centenário do Grande Levante Árabe, Coluna Rasheed Abou-Alsamb, 2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-centenario-do-grande-levante-arabe-19477213>.

Niall Ferguson, assim como uma gama de autores ocidentais, assume ao longo de todo o livro *Civilização: Ocidente x Oriente* (2016) sua posição “orientalista” (SAID, 1990). Ainda mais evidente é a percepção de que o “Ocidente” utilitariamente se usa do “Oriente” para se definir sociológica, histórica ou culturalmente.

Sobre esta última a obra clássica de Edward Said *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente* (1990) define o Oriente Médio como “parte integrante da civilização e cultura materiais da Europa” (SAID, 1990, p. 14) - como visto em Ferguson, a percepção do que é uma civilização ocidental parte, para a maioria dos acadêmicos ocidentais, de não ser uma, tendo por exemplo clássico, em seus julgamentos, o Oriente Médio. Nesse contexto, o “Orientalismo” surge como designação mais aceita no campo acadêmico segundo a qual o pensamento é baseado em uma distinção ontológica e epistemológica “feita entre ‘o Oriente’ e ‘o Ocidente’ fundamentada, principalmente, nas empresas culturais francesa e britânica” (SAID, 1990, p. 15-16).

Desse modo, o surgimento de muitos países no Oriente Médio ocorreu no bojo dos movimentos revolucionários pela independência e nacionalismo árabe, mas rico em questões e minorias étnicas que geram conflitos perenes visíveis na problemática da denominação. Pode-se reforçar, portanto, que, além de não considerar as diferenças étnicas, políticas e sociais entre os árabes, as denominações criadas para a região não só reforçaram, como criaram novas diferenças entre os povos e etnias da região.

De modo pragmático, pode-se concluir que o estadocentrismo ou Realismo na política externa das potências ocidentais para o Oriente Médio falhou (COSTA, 2015) e que, a partir do século XX, com a ação direta de intervencionismo, as potências europeias simplesmente utilizaram os pressupostos ocidentais para criarem denominações que desprezavam as particularidades da cultura islâmica em detrimento de uma lógica de poder segundo a qual a região é mero objeto político e homogênea, forçando a construção de Estados que pudessem ser controlados (COSTA, 2015).

A partir da análise em tela, conclui-se que a denominação de um ator ou grupo de ator por outro não é um processo natural mas, antes, um conflito de narrativas, na qual uma se sobrepõe a outra por motivações histórico-políticas, de onde se retira a concepção de que as denominações políticas de Estados não são universais - ou seja, o que um norte-americano entende por “Oriente Médio” pode não significar a mesma forma pela qual, por exemplo, um saudita entende a sua região de nascença.

Em suma, por mais que existam elementos em comum, cada Estado tem seu processo histórico de conformação e suas especificidades. A denominação homogeneizante é uma escolha política racional que reflete a tensão política e a tentativa de sobreposição de um ator por outro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHELA, Rosely Sampaio. **Cartografia do Oriente Médio**. Portal da Cartografia, Londrina v. 3 n. 1, 2010. <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/portal-cartografia>.

CATAIA, Márcio Antônio. **FRONTEIRAS: TERRITÓRIOS EM CONFLITOS**.

Transcrição da mesa-redonda “Fronteiras: Territórios em Conflitos” do XIII Encontro Paranaense de Estudantes de Geografia (EPEG), apresentada na noite de 23 de maio de 2008, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), *campus* de Marechal Cândido Rondon.

COSTA, Renatho. **A construção ocidental do Oriente Médio como instrumentalização das Relações Internacionais**. *Revista Esboços*, Florianópolis, v. 21, n. 32, p.159-181, out. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7976.2014v21n32p159>>. Acesso em 11/07/2017.

DEMANT, Peter. **O mundo muçulmano**. Coleção Povos e Civilizações. São Paulo: Contexto, 2004.

FERGUSON, Niall. **Civilização: ocidente x oriente**. São Paulo: Planeta (2012).

HOURANI, Albert. **Uma história dos Povos Árabes**. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 321.

\_\_\_\_\_. **O Pensamento árabe na era liberal, 1798-1939**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

MESSIAS, Wanderley Costa. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: EdUSP, 2008.

OLIVEIRA, Pedro Aires. **Recensão: The Peacemakers. The Paris Peace Conference of 1919 and Its Attempt to End War**. *Política Internacional*. N.º 25, Primavera - Verão 2002.

SAID, Edward W. **Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.



## MAR DO SUL DA CHINA: UM ESTUDO DE CASO DA EXPANSÃO MILITAR E TERRITORIAL CHINESA

Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa (Centro Universitário IBMR)

### RESUMO

A Ásia é uma das regiões mais dinamizadas do Sistema Internacional, logo, os países asiáticos tendem a se tornar regiões de interesse internacional recebendo especial relevância no globo. Atualmente, uma das questões de mais destaque na comunidade internacional são as disputas territoriais do Mar do Sul da China. Um conflito que envolve os países do Sudeste Asiático e uma das maiores potências internacionais: a China. O presente trabalho tem como objetivo analisar a expansão chinesa e o desdobramento de suas ações com as construções de bases militares para defesa e segurança nacionais, com foco na relação do Estado chinês com os países de seu entorno estratégico. Para tal, é necessário assimilarmos a construção da reivindicação territorial chinesa por meio do ideal da “Linha de Nove Traços” e referenciarmos a sua política externa. Para motivos acadêmicos e de maior compreensão, pretende-se examinar tal conflito por meio da teoria da Escola Inglesa.

**Palavras-chaves:** Mar do Sul da China; Expansão Territorial; Escola Inglesa.

## INTRODUÇÃO

O seguinte trabalho analisará a expansão militar e territorial da República Popular da China na região do Mar do Sul da China, visando as disputas territoriais com o seu entorno estratégico. O objeto de estudo é relevante para a construção da política externa chinesa ao longo dos anos, a partir das heranças históricas e culturais imprescindíveis para a compreensão do posicionamento chinês. Dessa forma, é possível analisar como o país vem assumindo sua posição no conflito que envolve os países do Sudeste Asiático: Vietnã, Taiwan, Filipinas, Brunei e Malásia.

O artigo tem como objetivo verificar a correlação entre a atuação do Estado chinês e as justificativas para esse conflito como a existência de recursos energéticos na região, sendo a matriz energética chinesa majoritariamente de fontes fósseis, e a presença dos estreitos de Taiwan e de Malaca responsáveis pela ligação entre oceanos, além de serem as maiores rotas comerciais e de petróleo da região. O caso de expansão territorial no mar do Sul da China é introduzido na jurisdição do Direito Internacional Marítimo por meio da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) ou Convenção de Montego Bay de 1982.

O texto tentará responder de qual forma a atuação da China nesse território garantiu avanços estratégicos e corroborou para um papel de liderança no principal conflito. A hipótese inicial é a de que a construção de ilhas artificiais, e a garantia da soberania das mesmas, significa assegurar importantes interesses econômicos e geopolíticos na Ásia.

A abordagem da pesquisa será qualitativa, trabalhando com questões particulares e seus significados, como por exemplo, a inserção da China na disputa territorial, a reivindicação da “*Linha de Nove Traços*”<sup>1</sup> e a Política Externa chinesa com base na diplomacia entre os países do Sudeste Asiática. Buscando identificar as causalidades do objeto de estudo e sua descrição a partir de um estudo de caso com base na análise por meio da teoria da Escola Inglesa<sup>2</sup> das Relações Internacionais. O texto vai ser dividido em sete partes: introdução, contextualização, contexto histórico, fundamentação teórica, estudo de caso, considerações finais e referências bibliográficas.

### **1. Liberdade dos Mares: Guerra e Comércio no Direito Internacional**

Historicamente, o comércio entre os povos era uma das condições fundamentais para a convivência humana e, a necessidade dos homens se organizarem em so-

---

1 Linha de Nove Traços é um conceito criado pelo Governo chinês em 1947 e reformulado em 1953, responsável pela reivindicação territorial no pós Guerra.

2 Teoria das Relações Internacionais que analisa o Sistema Internacional por meio dos conceitos de Sociedade Anárquica, ordem internacional e poder. Seus principais teóricos são Hedley Bull e Martin Wight.

cidade era determinada pela natureza humana. Hugo Grotius em suas obra “Mare Liberum” afirma que o intuito de proibir o contato entre povos para estabelecer relações comerciais, significava contrariar o desejo de Deus e por isso precisava ser combatido. Grotius vivia uma fase de novos descobrimentos de rotas comerciais na Europa, o que gerou uma discussão sobre o direito de posse e domínios para além dos limites territoriais do reino. Para legitimar a posse dos novos territórios conquistados que passavam a ser considerados como “*dominium*”<sup>3</sup>, ou seja, propriedade particular de uma pessoa ou de um reino, e não mais “*comunium*”<sup>4</sup>, algo referido à questão pública.

Em Grotius, a diferenciação entre “*dominium*” e “*comunium*” se dava por um longo processo que precisava ser observado, para isso ele procurava recuperar o significado inicial da noção de “*dominium*”, a partir da perspectiva do direito natural definido pela não existência de objetos da natureza que pertencessem exclusivamente a alguém, mas sim à todos os seres humanos. Não tendo nenhuma forma de impedir que diversas pessoas fossem donas de uma mesma coisa, não existindo no conceito originário de domínio a noção de posse ou propriedade.

Em “Mare Liberum”<sup>5</sup>, Grotius aplica ideias para refutar o direito de exercer o “*dominium*” sobre os mares. Justificando que o oceano por sua própria natureza não pode ser tomado e pode ser usado e navegado por mais de uma pessoa ao mesmo tempo. Naquele momento, esse debate e conclusões de Grotius se tornavam importantes, cada vez mais, pelo surgimento de nações europeias se contrapondo ao domínio dos mares, acerca da navegação, domínio militar e comercial dos mesmos. Dessa forma, “Mare Liberum” pode ser definido como o princípio político e econômico que defende o comércio livre por via marítima, regulamentando o direito à expansão territorial marítima.

Em 1982, a primeira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)<sup>6</sup>, realizada em Montego Bay, estabelece o Direito Internacional Marítimo a partir dos conceitos do próprio Direito Internacional. A CNUDM define as questões de assuntos marítimos por meio de questões náutico para o exercício de autoridade territorial, exploração econômica exclusiva, plataforma continental, e etc. Compreendendo não somente a regulamentação relativa à soberania do Estado costeiro sobre águas adjacentes, como também as normas a respeito da gestão dos recursos marinhos e do controle da poluição.

A CNUDM cria o Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) que assegura os Tratados e acordos elaborados, em busca da harmonia entre os interesses de Estado e o Direito Internacional Marítimo e determina a área que constitui

3 “Mare Liberum” de Grotius (1608)

4 “Mare Liberum” de Grotius (1608)

5 Obra de Grotius de 1608

6 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS, acrônimo em inglês), entrou em vigor em 1994 e conta hoje com 166 signatários.

o território nacional, protegido pelo conceito de fronteiras e soberania do Estado. A CNUDM conceitua zonas que delimitam a extensão da soberania dos Estados em relação aos seus mares e oceanos adjacentes, a partir do artigo 2º da Convenção, afirmando a regulação da exploração e do uso econômico e navegação dos Estados costeiros. São três as zonas convencionadas a partir da linha de base<sup>7</sup>.

No artigo 3º é definida a primeira zona a partir da linha de base denominada Mar Territorial com dimensão de até 12 milhas marítimas<sup>8</sup>, bem como que o Estado tem soberania e pleno controle sobre o mar, solo, subsolo e espaço aéreo. Além disso, o Estado possui o direito de jurisdição e regulamentação da navegação, tendo obrigação de liberar o chamado “Direito de Passagem Inocente” para navios comerciais e, em determinados casos, navios de guerra. Esse direito se configura pelo Artigo 17 da Convenção, à navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, que não sejam declarados como ameaças ou riscos à paz e segurança do Estado soberano do mar territorial em questão (Accioly, H. P. P.; Silva, G. E. do N.; Casella, P. B., & Accioly, H., 2012)<sup>9</sup>.

A segunda zona estabelecida é a Zona Contígua, fixada no Artigo 33 da Convenção, esta é definida pela extensão de até 24 milhas marítimas, contando as 12 milhas do Mar Territorial. Com responsabilidade e medidas de fiscalização nas questões aduaneiras, de imigração e sanitárias em seu território e mar territorial. A terceira zona, segundo a Convenção, é a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), uma área além do Mar Territorial podendo chegar ao limite de 200 milhas marítimas a partir da linha de base. Os Estados possuem direitos soberanos em matéria de exploração, aproveitamento, conservação e administração dos recursos naturais, vivos ou não-vivos da Zona Econômica Exclusiva (Organização das Nações Unidas, 1982).

Segundo Pinotti (2015),<sup>10</sup> é necessário, ainda, salientar dois conceitos que foram estabelecidos, são eles a Plataforma Continental e as ilhas. A Plataforma Continental começa do território terrestre do Estado e se prolonga até 200 milhas marítimas das linhas de base, seguindo a referência da ZEE. A Plataforma faz referência ao solo, subsolo e os recursos presentes, o avanço de tecnologias permitem a exploração econômica dessas áreas correlacionando com o direito soberano de explorar e aproveitar todos os recursos presentes. Entretanto, o fundo oceânico é declarado como patrimônio da humanidade não podendo, assim, ser explorado (Accioly, H. P. P.; Silva, G. E. do N.; Casella, P. B., & Accioly, H., 2012).

A definição de ilha, de acordo com a CNUDM, refere-se à formação natural

7 Segundo a CNUDM de 1982, existem tipos diferentes de Linha de Base podendo ser Linha de base normal, de baixa-mar ou reta. A normal, acompanha a linha de baixa-mar, assim como nas cartas náuticas estabelecidas pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil (Souza, J.M., 1999).

8 1 milha marítima equivale a 1852 metros

9 Manual de Direito Internacional Público, 20ª ed. — São Paulo: Saraiva, 2012.

10 China e Vietnã no Mar do Sul da China: Disputas e Questões Estratégicas (2015)



de terra, rodeada de água de forma descoberta no mar. Existem, ainda, ilhas que são capazes de comportar habitação humana e essas também possuem direito ao mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental (Organização das Nações Unidas, 1982). Para o conflito do Mar do Sul da China este é um dos principais conceitos a serem inseridos no debate; dentro das formações de ilha que compõe o território citado, poucas se adequam a classificação de ilha conforme a Convenção. Desse modo, a maior parte das “ilhas” que compõe o Mar do Sul da China não possui o direito a Zona Econômica Exclusiva, logo a soberania sobre as ilhas não garante a detenção de seus recursos naturais (Pinotti, 2015).

Dentre as definições supracitadas um ponto é essencialmente fundamental no caso do Mar do Sul da China, conforme o Artigo 15 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (1982):

“Quando as costas de dois Estados são adjacentes ou se encontram situadas frente a frente, nenhum desses Estados tem o direito, salvo acordo de ambos em contrário, de estender o seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial de cada um desses Estados. Contudo, este artigo não se aplica quando, por motivo da existência de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais, for necessário delimitar o mar territorial dos dois Estados de forma diferente (...).” (Organização das Nações Unidas, 1982).

Nesse caso, o Mar do Sul da China se encaixa na definição de costas opostas ou adjacentes, e também seguindo a perspectiva dos países envolvidos no conflito, apresenta elementos históricos que justificam as disputas; como por exemplo a *“Linha de Nove Traços”*.

## **2. A Linha de Nove Traços: legitimidade das reivindicações históricas**

A *Linha de Nove Traços* foi originada a partir de uma reivindicação territorial conhecida como “Linha de Onze Traços”, criada em 1947 pelo governo chinês, com objetivos estratégicos na geopolítica chinesa. O território chinês durante a época havia sofrido uma ocupação pelas forças japonesas e estava lidando com a herança de prejuízos deixados, além da Guerra Civil em andamento.

Após o fim da ocupação, o governo da China começou a reconhecer todo o território marítimo do Mar do Sul da China, mapeando todas as ilhas e arquipélagos presentes na região. Publicando logo em seguida um mapa confeccionado nacionalmente com uma linha de onze traços que determinava toda localidade ao sul da China como seu próprio mar territorial; tal mapa, não apresentava coordenadas precisas mas ainda assim se tornou a base das reivindicações dos chineses.

Em 1949, com a fundação da República Popular da China, o governo adotou o mapa como documento oficial e em 1953 foi redesenhado a partir da visão Estatal e lançado como a *“Linha de Nove Traços”*. Por se passar em um momento em que os

países vizinhos buscavam seus próprios interesses como movimentos de independência, não houveram contestações na época. Dessa forma, o governo chinês partiu do princípio de que o silêncio da comunidade internacional determinava a sua aceitação.

Nos dias atuais, a *Linha de Nove Traços* é utilizada para as reivindicações territoriais, pressupõe-se que essa ação chinesa tinha a intenção de declarar a hegemonia da China no território asiático, por meio do seu poderio naval controlando as riquezas e as posições estratégicas que esses locais representam.

### **3. O conflito: a expansão chinesa e as disputas territoriais**

A Ásia é uma das regiões mais dinamizadas do Sistema Internacional, desde o ponto de vista econômico como também o político; assim, os países asiáticos tendem a se tornar regiões de interesse internacional recebendo especial relevância no globo. Atualmente, uma das questões de mais destaque na comunidade internacional são as disputas territoriais do Mar do Sul da China. Um conflito que envolve os países do Sudeste Asiático Vietnã, Taiwan, Filipinas, Brunei, Malásia e uma das maiores potências internacionais: a China.

O mar do sul da China é uma região com forte atividade comercial e pesqueira, essa região tem sofrido por meio da China uma expansão territorial através da criação de ilhas artificiais na localidade marítima com construções militares para autodefesa e da imposição da zona exclusiva de exploração e zona de comércio, ocasionando graves disputas políticas e econômicas.

Toda localidade em conflito é rica em petróleo e gás natural, além de ser uma área importante para a pesca, possuindo rotas indispensáveis na navegação global contando com as rotas de comércio internacional dos Estados vizinhos e também dos Estados Unidos, que tem parte de sua economia transitando na região.

Atualmente, as tensões na região são atritos e não uma grave crise, pois não há conflito bélico, contudo, o mar do sul da China têm forte potencial para um futuro cenário de guerra. Com as denúncias dos países asiáticos e da potência norte americana, a China tem sido acusada, por sua expansão militar, de colocar em risco a segurança e a paz internacionais. O governo chinês afirma que a construção de bases navais é para sua autodefesa mediante o aumento do fluxo de navios e aviões militares em seu território reivindicado.

Em julho de 2016 o Tribunal Permanente de Arbitragem de Haia aceitou o pedido das Filipinas de explorar recursos no Mar do Sul da China, segundo o Tribunal as alegações chinesas de evidências históricas e reivindicação territorial de seu controle sobre aquela região não podem ser consideradas legítimas. Ainda que o governo chinês tivesse direitos históricos sobre as águas do mar do sul do seu território, esses direitos foram extintos pois são incompatíveis com as Zonas Econômicas Exclusivas estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. (Relatório TPA, 2016)<sup>11</sup>

---

11 Relatório da decisão do Tribunal Permanente de Arbitragem de 12 de julho de 2016

A China se pronunciou acerca da questão por meio do seu Ministério das Relações Exteriores, para o governo qualquer tipo de solução contrário ao direito de expansão chinês é uma intervenção sobre a sua soberania:

“Em relação às questões territoriais e disputas de delimitação marítima, a China não aceita qualquer meio de solução de disputas por terceiros ou qualquer solução imposta à China” (Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China, 2016).

#### 4. Mar do Sul da China: estudo de caso pela ótica da Escola Inglesa

Para compreender de forma pragmática a perspectiva da corrente da Escola Inglesa, é importante mencionar que a mesma compreende o Sistema Anárquico Internacional<sup>12</sup> como uma Sociedade Internacional em determinados tempos e espaços. Entende-se que, a anarquia é a ausência de um governo central; entretanto, isso não impede um determinado nível de ordem, conduzida por valores e interesses comuns às unidades políticas que coexistem e se correlacionam de forma frequente, sempre considerando a existência e os movimentos umas das outras. Dizer que a sociedade internacional é imperfeita e precária, de forma a dividir espaço com sistemas onde prevalecem esquemas hobbesianos não anula a existência dessa Sociedade e dos seus elementos que a sustentam como as Instituições Internacionais, existentes muito antes das Organizações internacionais e independentes da continuidade das mesmas.

Quando são analisadas as tensões no Mar do Sul da China é possível notar que se trata de um conflito no qual algumas instituições se encontram mais enfraquecidas como no caso do Direito Internacional, o qual foi desrespeitado e desconsiderado pela China, tanto acerca da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar quanto das decisões do Tribunal Permanente de Arbitragem em Haia, que decidindo a favor da demanda das Filipinas declara que a China não possui base legal para suas reivindicações - enquanto outras se mostram válidas e ativas, como é o caso da dinâmica de “Equilíbrio de Poder” e o papel preponderante das Grandes potências, evidenciado nas manifestações discursivas e materiais estadunidenses, russas e mesmo chinesas sobre o tema.

A ordem pode existir sem a necessidade de regras explícitas, entretanto, é necessário reforçar o caráter dos valores que vão condicionar o comportamento dos Estados em um sistema no qual se deve garantir os objetivos elementares como a proteção da vida ou a limitação do uso da violência, o cumprimento de acordos e promessas e a estabilidade da posse.

Nesse sistema a ausência de guerras e a paz e segurança internacionais configuram o seu *status quo*. Contudo, o estágio atual da situação no Mar do Sul da China tem afetado tal estabilidade; isso se deve à falta de representação estatal, no

12 Conceito de Hedley Bull na obra “A Sociedade Anárquica” de 1977

qual nenhum dos acordos propostos foram capazes de manifestar os verdadeiros interesses dos Estados participantes de forma a chegar em um consenso.

Em última instância, o interesse da China é compatível com o dos Estados Unidos e das outras unidades políticas asiáticas locais em manter o sistema e a sociedade internacional. Desse modo, a vertente da Escola Inglesa, estando entre o realismo e o liberalismo, assume a existência de um papel essencial na interpretação dos discursos que nem sempre condizem com as atitudes mas que, ainda assim, possuem grande relevância estratégica ao demonstrar a real intenção nacional.

Como exemplo, os oficiais do governo e estudiosos chineses desenvolveram um novo conceito de segurança, abrangendo a sua relação com o uso da força e o desenvolvimento de um mundo harmonioso. O Ministro de Relações Exteriores da China na 59ª Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>13</sup> afirmou em seu discurso que a confiança mútua, o benefício mútuo, a igualdade e a coordenação promovem uma maior democracia nas relações internacionais e auxiliam a solução pacífica de controvérsias. Dessa forma, é imprescindível que mais do que possuírem valores e interesses comuns os Estados relacionados precisam ter consciência disso, e assim o papel da percepção se faz necessário.

## 5. Considerações Finais

O breve estudo de caso das tensões e disputas no Mar do Sul da China, analisou que uma forma de minimizar os atritos do conflito é a solução pela negociação, apoiada pela postura chinesa contemporânea de querer ser vista como um membro da Sociedade internacional que apoia a resolução pacífica de desentendimentos externos.

Isso é dado, de forma fundamental, pelo uso da diplomacia como instituição para que os interesses sejam comunicados de forma oficial objetivando a manutenção da ordem internacional. Esse instrumento simboliza a existência da sociedade de Estados como cenário para a resolução do conflito em um acordo entre os Estados banhados pelo Mar do Sul da China: Vietnã, Taiwan, Filipinas, Brunei, Malásia e a China.

Notando a importância desse enfrentamento e a necessidade de que a China garanta a sua soberania sobre o próprio território e os reivindicados, atingindo seu interesse histórico e de domínio regional, é possível de forma a construir um acordo multilateral em que a China ganha nos aspectos políticos e de segurança enquanto os demais países ganham em âmbito econômico e de segurança. Assim, existe a capacidade de se pensar em medidas que poderão ser adotadas pelos Estados como a questão das explorações na região do Mar do Sul da China, onde toda exploração econômica ou comercial no local pode ser compartilhada na forma de royalties entre todos os envolvidos.

---

13 A 59ª Reunião da Assembleia Geral da ONU aconteceu no ano de 2004. O Ministro chinês na época era Li Zhaoxing.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Accioly, H. P. P.; Silva, G. E. do N.; Casella, P. B., & Accioly, H., 2012. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva. Disponível em: <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/3246/hildebrando-accioly-manual-de-direito-internacional.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.

DE SOUZA, Emerson Maione. A Escola Inglesa de Relações Internacionais e o Direito Internacional / The English School of International Relations and the International Law. **Mural Internacional**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 38-47, jun. 2013. ISSN 2177-7314. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/mural-internacional/article/view/6755>> Acesso em: 30 set. 2019.

LEÃO, R. P. F; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana. **A China na Nova Configuração Global: impactos políticos e econômicos**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2011. p. 7-351.

NÁUTICO. **Mare Liberum**. Disponível em: <http://salvador-nautico.blogspot.com/2011/04/mare-liberum.html>. Acesso em: 30 set. 2019.

PINOTTI, Talita. CHINA E VIETNÃ NO MAR DO SUL DA CHINA: DISPUTAS E QUESTÕES ESTRATÉGICAS. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 8, p. 163-183, jul./2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2012/03/63032-261578-2-PB.pdf#page=163>>. Acesso em: 22 set. 2019.

RODRIGUES, Álisson; SOUZA, Isabela; GOMES, Julio Geórgia. Os BRICS ainda são uma promessa para o futuro? . **Relações Internacionais Para Educadores (RIPE)**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-49, ago./2018. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ripe/wp-content/uploads/2018/06/DIGITAL-2018-Anu%C3%A1rio-RIPE.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2019.

SOUZA, J. M. D. MAR TERRITORIAL, ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA OU PLATAFORMA CONTINENTAL?. **Revista Brasileira de Geofísica**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 79-82, jan./1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbg/v17n1/v17n1a07.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2019.



## ESTADO, TERRITÓRIO, PODER E INTEGRAÇÃO BRASIL-CHINA

Maria Lucia Valada de Brito<sup>1</sup>

### RESUMO

Enfatizaram-se conceituações teóricas e basilares de Poder, Estado, Território, Soberania, Integração, Defesa, Política Nacional, Poder Político e Poder Aéreo. Permite-se inferir no mundo moderno o entendimento de cooperação entre países é a grande meta a ser atingida, ou seja, a Integração internacional. Clarificou-se a influência que China exerce no comércio exterior e o interesse do Brasil na troca de conhecimentos e tecnologia. O comércio, viabilizador das políticas de integração entre Estados. Quanto à metodologia utilizada para a pesquisa, dissertativa argumentativa. Objetiva-se entender a questão da função das FFAA e a abertura comercial. A pesquisa mostra que o comércio e o BRICS foi uma estratégia global em que países reconfigurariam os interesses estatais também em matéria de Poder, Política e integração comercial. O quadro teórico fundamenta-se na teoria de Estado, Poder e Integração. Suas definições e conceitos mostram as abordagens diferenciadas e também as confluências na nova conjuntura das inter-relações.

**Palavras-Chave:** Estado, Poder, Integração, Estudos de Segurança e Defesa, China

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências pela UNIFA.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo partiu de estudos iniciais do mestrado da UNIFA, conforme Brito (2017). De um modo geral, analisa conceitos e a relação entre Território, Poder, Integração, Política, e Poder Político, Estado e Defesa. Nesse sentido, pretende-se relacionar esses conceitos a nova conjuntura comercial internacional. Além disso, traça um percurso de crescimento da China e sua expansão para o mundo globalizado. Foi escolhida a China pela sua importância de constante crescimento econômico, nesse novo contexto mundial. Esse aspecto vem sendo percebido pelo mundo, principalmente após a Guerra Fria, época em que o mundo submerge de um grande conflito e em que países como o Brasil, em desenvolvimento, começam a se destacar no mercado internacional, e em que a China faz uso de seu potencial político e comercial para se representar naqueles pontos mais distantes de seu Estado.

Os procedimentos metodológicos foram: a pesquisa bibliográfica e quanto aos aspectos da metodologia científica, utilizou-se Lakatos (2003) para referenciar recortes de Jornais e depoimentos. Dessa forma, a pesquisa, quanto aos objetos, é exploratória descritiva, elencaram-se explicações de natureza qualitativa. Quanto à coleta de dados é bibliográfica e documental.

## CONCEITUAÇÕES BASILARES E TEÓRICAS

A Estratégia Nacional de Defesa (END) revela uma associação entre a política regional e a política de defesa do País, objetivando dotar o Brasil de capacidades de projeção de força militar regional e de dissuasão, vinculando-se esse objetivo ao projeto de desenvolvimento nacional e de integração regional. Nesse sentido, o Brasil é considerado em crescente desenvolvimento que no entender dos pesquisadores, seu crescimento deveria ser acompanhado pelo aumento do preparo de sua defesa contra ameaças e agressões externas, apesar de na haverem ameaças externas de grande vulto. Contudo, sabe-se que é dever dos cidadãos fomentar a sociedade brasileira de informações para que esta tenha consciência da responsabilidade com a preservação da independência do País, principalmente econômica.

A definição de Estado, além dos conceitos de Defesa, Território, Poder, Política, bem como justificativas teóricas que contextualizem a abordagem desses conceitos em conjunto, foi uma forma encontrada para iniciar esta reflexão. Optou-se por este caminho porque os elementos que compõem o tema – Poder, Estado e Território – são pouco contemplados de forma conjunta. Mas, de forma individualizada, são bem conhecidos pela literatura da área.

O conceito de “defesa” será usado para alertar sobre ou, ainda, confirmar as ameaças e o emprego e a capacitação do uso da força. O conceito de território será usado para fazer referência ao terreno do qual um país deve ter o controle e que



deve lutar para preservar; um território cujos integrantes têm características culturais em comum e cuja perda pode configurar a privação do território. Além disso, esse conceito é importante para a relação espaço delimitado pelo uso de fronteiras com limites estabelecidos de apropriação e revela uma relação de poder ou até um exercício cotidiano de vivência sobre uma determinada área do espaço geográfico. O conceito de Poder Aéreo será utilizado para configurar um *poder* militar útil para dissuadir agressões e estimular soluções negociadas.

### **Estado, Defesa e Defesa Nacional**

O conceito de Estado se refere à forma como os governos se organizam e administram seu espaço, como usam seu poder para administrar um país, ou, ainda, como os países lidam com sua soberania. Estado se refere ao conjunto de instituições de apoio que regulam e que têm soberania ao longo de um território definido e de uma população. A teoria moderna do Estado soberano supõe a ideia de uma cultura ou Nação que se governa e determina seu próprio futuro.

Bobbio (2004, p. 401-425), ao conceituar Estado<sup>2</sup>, verifica que há dificuldade em analisar as múltiplas relações que se criaram entre o Estado e o complexo social e em captar, depois, os seus efeitos sobre a racionalidade interna do sistema político. Para esse autor, Estado é “uma forma de ordenamento político surgida na Europa, [...] uma forma de organização do poder”, como “a rede conectiva do conjunto de relações, unificadas no momento político da gestão do poder” (BOBBIO, 2004, p. 425-427). Além disso, define que o Estado do bem-estar (*Welfarestate*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político”.

Por outro lado, Hermann Heller (1968, p 50) mostra uma perspectiva do Estado como um organismo de controle de território, órgão dito superior de controle de território de espaço de pessoas, e também uma das formas de abordar soberania.

Na Constituição Federal (CF) de 1988, o Estado tem que ser soberano, exercer a soberania, impor-se e dominar o território, de forma democrática. Em seu Art. 1º, declara que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania”.

A Soberania, afirma-se que: se o Estado não consegue, dentro de seu próprio território, impor o seu direito, ele não é soberano. Em zonas federais que “tocam o silêncio”, não se tem domínio sobre o território e por consequência não há soberania. Assim, enquanto não for resolvida essa conjuntura de quem dita a lei dentro

---

2 BOBBIO, Norberto. Estado. In: Dicionário de Política / N. Bobbio, N. Matteuci e G. Pasquino; tradução de Carmem C. Varriale... [et. Al.]; coordenação a tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro P. Cascais. 6ª ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

do próprio território, não há República Federativa no Brasil, nem existe uma instituição forte. Isso é o que ocorre em muitas localidades brasileiras em relação à segurança pública e inserem-se as FFAA para suprir uma necessidade da população e um dever de polícia do Estado. Ou seja, o Estado para atender a necessidade de segurança pública, lança mão de Forças Federais, como as FFAA, para “se fazer presente” também nas áreas urbanas.

Dessa forma, a presença do Estado se configura com a presença das FFAA em locais de difícil acesso, e nesse contexto se faz a Integração econômica e territorial. As FFAA são definidas na CF, Art. 142, Capítulo II, da seguinte forma: As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Heller (1968, p. 45) demonstra uma noção mais ampla para a compreensão de Estado. Para ele, essa noção só pode ser compreendida nas sociedades políticas que possuam determinadas características, que detenham seu próprio poder e que sejam delimitadas pessoal e territorialmente. Assim, o conceito de Estado é uma entidade presumivelmente de decisão política, de controle de território e de atividades econômicas. Para existir, o Estado precisa ser senhor de um determinado território. Precisa exercer o seu poder sobre isso tudo. Existem territórios que fazem parte do Brasil por força de lei, mas que, na prática, o próprio Estado brasileiro tem dificuldade de dominar, de administrar. Mas, o Estado tem uma missão a cumprir que é o domínio do território.

Outro autor, Ratzel, leva em conta o território como uma forma do Estado se expressar (RATZEL, 1990, p. 25). Para ele, Estado é “um certo patrimônio cultural acumulado e teria por pressuposto a delimitação do território”(RATZEL, 1990, p. 35). O autor cita Montesquieu que quer representar o Estado como “um organismo nascido não arbitrariamente, mas formado pela natureza, e que, por isso, não pode ser arbitrariamente modificado, com o que ele afirma a influência das condições naturais sobre a história” (RATZEL, 1990, p. 35).

Outra perspectiva se encontra em Azambuja (1993, p. 123) para o qual a finalidade do Estado é “realizar o bem público”, que é proporcionar para o indivíduo uma vida melhor ou o seu “aperfeiçoamento físico, moral e intelectual” ou ainda instituir a civilização. As três funções essenciais do Estado seriam a legislação, a administração, e a justiça. Assim, o Estado tem o poder de auto-organização, ou seja, fazer sua Constituição e representar toda a coletividade. Ainda, Azambuja (1993, p. 123) entende que o Estado deve “criar condições necessárias para que os indivíduos vivam em harmonia, solidariedade em sociedade e desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais”.

O Estado objetiva satisfazer a necessidade de segurança, protegendo os direitos dos associados, satisfazer as necessidades de progresso. Para assegurar a “or-

dem externa, defender o Estado de agressões exteriores, ele deve manter serviços públicos especiais que são Exército, Marinha e Aviação militar, diplomacia etc.<sup>3</sup> Azambuja, (1993, p.127-128). Para assegurar a ordem interna são indispensáveis os serviços de justiça, polícia, de administração, etc. (Azambuja,1993, p.128).

De outra forma, Holanda, (1995; apud ITABORAÍ, 2005, p. 179-180) define que: “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo”. Mas, no PND (2012, p. 1), o Estado tem como pressupostos básicos: homem, a terra, as instituições que são os fundamentos da nacionalidade e representam o Estado. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo, também, a segurança.

Sendo assim, são inúmeros os deveres do Estado, inseridos na CF (1988), que devem ser garantidos. Dentre eles estão saúde, segurança, moradia, educação, emprego e bem-estar social. Na maioria das vezes, o Estado não consegue cumprir com suas obrigações sem que as pessoas pleiteiem ações judiciais, apesar de, no Art. 175 da CF/88, inscrever-se que incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos. O poder público tem a obrigação de agir, o que significa atender com urgência os interesses dos cidadãos, antecipando-se mediante planejamento às demandas essenciais. Tem os deveres da eficiência, da probidade e de prestar contas, atestando a prática dos deveres mencionados. No mesmo Art. 175 da CF incumbe “ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. A PND (2012, p. 9), inciso 7.11, entende que a atuação do Estado brasileiro deve ser feita “com relação à defesa, obrigação de garantir nível adequado de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito”.

Comparando as análises dos autores sobre a conceituação de Estado feitas por Ratzel (1990), Bobbio (2004), Heller (1968) e, ainda, nas considerações expressas na PND (2012), fica evidente que as interpretações sobre a visão de Estado se complementam quando se diz que o Estado é uma forma de ordenamento e organização num momento político da gestão do poder num conjunto de relações unificadas que dependem de opinião pública (seus cidadãos) em que se devem considerar os diversos aspectos: a geografia, o povo, a economia, a opinião pública, o direito, a análise da função social do Estado, o patrimônio cultural acumulado, os quais legitimam o poder estatal. Todos consideram o território e o povo como elementos importantes para se construir a definição de Estado.

Em segundo plano, o conceito de Estado, no que se refere ao controle do ter-

---

3 AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Editora Globo. 1993. Este autor entende que mantendo e apoiando o que ele entende como serviços públicos especiais: o Exército, a Marinha e a Aviação, e a diplomacia o país estará melhor protegido contra agregações externas. Portanto uma boa diplomacia, ou relações Internacionais e FFAA bem equipadas e preparadas o país não será alvo de perigos externos. O Estado estará fazendo sua função

ritório, muito se relaciona ao controle que as FFAA devem salvaguardar a defesa do país de ameaças externas. Assim, a “Defesa”, do latim *defensa*, está associada ao verbo defender, que significa cuidar, resguardar ou conservar algo. Assim, o termo “defesa” tem vários significados, embora o que mais se aplique a este trabalho seja aquele que se refere à segurança de um Estado ou Nação; no sentido de atividades e políticas que os países aplicam com o objetivo de evitar e recusar os eventuais ataques que receberem de outros países.

Para Bobbio (2004, p. 401, 312), Defesa é a “a organização das Forças Armadas do Estado”, “a atividade desenvolvida para garantir a segurança” identificada com o território, com o povo e com o poder organizado e soberano”. A defesa está conectada “com a própria essência do Estado, que não pode renunciar a acautelar-se contra fenômenos de subversão das próprias instituições”.

O Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01, 2015, p. 84) mostra que defesa é o “ato ou conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança”. E, ainda, a “neutralização ou dissuasão de ações hostis que visem a afetar a segurança de uma organização militar ou ponto sensível, pelo emprego racional de meios adequados, distribuídos conforme um planejamento, devidamente controlados e comandados”. Por fim, é a “reação contra qualquer ataque ou agressão real ou iminente”. (MD35-G-01, 2015, p. 76). Ele também cita que “Defesa Nacional é conceituada como o “conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (MD35-G-01, 2015, p. 85).

Outra definição se encontra no PND (2012, p. 2), no qual Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (PND, 2012, p. 2). Em complemento, um outro pensador, Douhet (1988, p. 30), entende que “A Defesa Nacional não pode ser assegurada a não ser por uma Força Aérea apta, em caso de guerra, para conquistar o domínio do ar.” (DOUHET, 1988, p. 31).

Por outro lado, a CF (1988), no Art. 21, enfatiza que compete à União: “III - assegurar a defesa nacional”. E, no Art. 84, “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional”. No Art. 91: § 1º: Compete ao Conselho de Defesa Nacional: III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

A partir dessas considerações, entende-se que Defesa, Segurança, Território, Poder e Estado se mesclam na integração de proteção do patrimônio material e imaterial

de um povo sobre um determinado território. Ou seja, o conceito de Bobbio, para quem a Defesa “assume um significado estritamente instrumental, que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança” (BOBBIO, 2004, p.312). O objeto essencial da Defesa “é constituído pelo poder organizado, ou melhor, pelas instituições políticas que caracterizam um ordenamento” (idem, p. 314). Defesa tem como primeiro objetivo a independência do Estado.

Douhet (1988, p. 30) considera, quando fala do “domínio do ar”, que a Força Aérea deve ser apta e dominante na segurança de uma nação. A CF (1988, art. 21, X), coloca no mesmo plano a competência da União de “manter o serviço postal e o correio aéreo nacional” juntamente com “assegurar a defesa nacional”. Ambos se correlacionam sobre a defesa do espaço aéreo. Compete à Força Aérea, por meio do Estado, manter a Defesa Nacional no espaço aéreo.

### **Política, Política Nacional e Poder Político**

Os conceitos de Política, Política Nacional e Poder Político são relevantes para se entender o aspecto histórico da ocupação de um povo, em que se precisa entender o contexto em que se desenvolve aquela sociedade estudada e, portanto, o conceito de Política é entendido como: a arte de definir objetivos, forma de atividades humanas tendentes a criar as condições indispensáveis à existência da sociedade. Ela está estreitamente ligada a poder. Ou seja, a política é uma atividade orientada ideologicamente para a tomada de decisões de um grupo para alcançar determinados objetivos. Também pode ser definida como sendo o exercício do poder para a resolução de um conflito de interesses. A utilização do termo passou a ser popular a partir do século V a.C., quando Aristóteles desenvolveu a sua obra intitulada precisamente “Política”.

Enquanto para Bobbio (2004, p. 954) política significa “tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles”, “o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo”. E ainda relata Bobbio (1997, p. 63) ressalta que a política é “a arte por meio da qual os homens se associam com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social”.

Outra perspectiva elenca o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01, 2015, p. 213). O conceito de política do é a Arte de estabelecer objetivos e de orientar e conduzir o processo global que visa à conquista e manutenção destes objetivos. E, ainda (MD35-G-01, 2015, p. 213), o conceito de política nacional é o “Conjunto dos Objetivos Nacionais identificados e estabelecidos a partir da interpretação das necessidades, interesses e aspirações da nação, bem como a orientação para o emprego do Poder Nacional”.

Em outra visão há, na Política Pública, para Bucci (2006, p. 241), políticas públicas “são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Ou seja, são metas coletivas conscientes e, como tais, “um problema de direito público, em sentido lato.”

Leonardo Secchi (2013, p. 13) define uma política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Essa definição em detalhe resume-se em que: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública”.

Para Rawls (2007, p. 40) a teoria política é “o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos, definindo a forma de distribuição de benefícios e a sua utilização de bens públicos”.

Todos os autores consultados convergem ao situar política dentro do contexto do ideal democrático ou da democracia como condição que resulte no bem estar coletivo. Também são unânimes em apontar o poder como noção intrínseca que permeia o estudo e o entendimento da teoria política. Ou seja, os estudos de Oliveira (2007, p. 34) e Ratzel (1990, p. 45) quanto a “poder”, servem ao esclarecimento da aparente separação apontada. Contudo quando se entende Poder associado à política de Estado, demonstram em seus estudos que não há uma relação bifurcada no estudo da política, mas uma ligação de subordinação: Política, Estado, poder se correlacionam.

Comparando as análises sobre tudo isso, a Política está ligada ao exercício do poder para a resolução de um conflito de interesses dos cidadãos e do Estado. Aristóteles foi um dos primeiros a definir e orientar sobre o conceito de Estado e de política como se referindo à cidade, ao urbano, ao público, ao social. Pois é através da política que se entende a divisão do Estado, e as diversas variantes da manifestação do Governo como arte ou ciência do Governo, onde os homens se associam, com o objetivo de cultivar e conservar a vida social na sociedade em que vivem, além de pretender a conquista e a manutenção dos objetivos sociais. E também se depreende disso o Poder Nacional, o qual emprega o poder burocrático através de uma técnica organizacional acurada, faz uma espécie de política para entender as necessidades, os interesses e as aspirações da nação.

### **Território, Poder Aéreo e Integração Nacional**

Território, para Bobbio (2004, p. 426) é uma “extensão física suficientemente ampla de terreno, de modo a permitir a crescente integração de interesses e de relações entre grupos vizinhos e a receber o reconhecimento e a disciplina institucional”. Acrescentando a isso, entende-se no artigo 48, da CF (1988), itens V e VI, que a limitação do Território é da atribuição do Congresso Nacional, limitar o

território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da união; a incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de territórios ou estados, ouvidas as respectivas assembleias legislativas.

Poder, para (BOBBIO, 2004, p. 933) é: “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais” (BOBBIO, 2004, p. 933). Para ele, Poder social é a capacidade de “um Governo de dar ordens aos cidadãos”. Ainda, em Bobbio (2004, p. 954), poder “consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem” (Hobbes) ou, analogamente, como “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (Russell).

Poder, para Weber (1981, p. 228), traz o aspecto de “a probabilidade de que um homem ou um grupo de homens realizem sua própria vontade em uma ação comunal mesmo contra a resistência de outros que estão participando nesta ação”. Poder Político é uma relação de poder que é apoiada pelo uso da força como última *ratio*. Por outro lado, sobre o poder burocrático, Oliveira, 2007, p. 40 (*apud* Weber, 1981, p. 4) diz que “o poder de uma burocracia está na técnica organizacional aprimorada que ela, e só ela, detém. É o Poder que aumenta com a expansão da autonomia burocrática”. Em outro ponto, o poder político encontra em Ratzel (1990, p.178) a seguinte definição “Nas terras fora da Europa, primeiramente na América e na Ásia, o poder político expandiu-se com o comércio, as crenças e a cultura europeia”.

Em seguida, Douhet (1988, p. 48) sintetiza as duas terminologias Território e Poder Aéreo como: “o que possui o domínio do ar e possui uma força atacante adequada, que é o capaz de proteger seu território e mares circundantes contra ataques aéreos e impedir o inimigo de efetuar qualquer ação aérea auxiliar”. Ou seja, quem possui o domínio do ar possui o poder dominante do território. Em outra passagem Douhet (1988, p. 56) acrescenta que “a defesa nacional pode ser garantida somente por uma Força Aérea que, no evento de um conflito, seja capaz de obter o domínio do ar”.

Poder Aéreo é definido no Glossário das Forças Armadas (MD 35-G-01, p. 211), o Poder Aeroespacial é a “Projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social”. Mas, Churchill (1945, p. 50) ressalva que, para o bem ou para o mal, o poder aéreo é hoje a suprema expressão do poder militar. E frotas e exércitos, tão necessários e importantes, terão que aceitar a subordinação. Este é o memorável desafio na marcha do homem.

Outra idéia sobre a aviação relacionada a Poder Aéreo está em Santos (1989, p. 153), a aviação é “mais uma das “armas” já existentes para a guerra terrestre”. E, que para Santos (1989, p. 161) Poder Aéreo é a capacidade da aeronáutica nacional conceituado na Doutrina Básica, de 1958, de controlar o espaço aéreo com propósitos definidos. Em termos gerais ele leva em consideração quando conceitua poder aéreo é: o controle do céu que emprega aeronave em benefício de um usuário.

Em síntese: Poder Aéreo é a potencialidade de uma nação para explorar de forma efetiva o espaço aéreo, ou seja, aplica-se ao potencial de combate de uma nação, empregando seus sistemas bélicos de armas de combate e apoio imediato que permitem a capacidade de conquistar e assegurar a liberdade de operação no seu espaço aéreo, impedindo e negando-o ao adversário. Em complemento, ainda, o Poder Aéreo é o instrumento militar capaz de alcançar os objetivos e interesses políticos do Estado, com sua capacidade de dissuasão. Mas, em geral, o conceito de “poder” designa, em determinadas situações, uma particular relação de mando e obediência que liga o “Governo” ou o Estado a um membro ou a uma instituição da sociedade política. A relação de Poder constitui um tipo de causalidade social.

Ainda em Bobbio (2004, p. 937-938), nas “relações internacionais” de poder entre os países,

[...] os Poderes recíprocos de dois Governos podem não ser proporcionais aos recursos humanos, econômicos e militares que os dois Governos têm respectivamente à disposição, porque um dos Governos é mais habilitado na utilização de um recurso importante ou no emprego combinado de vários recursos, ou então porque um dos dois Governos tem maior grau de coesão e coordenação mais eficaz.

[...] Um Governo, um partido político, uma administração pública, um exército, como norma, agem na sociedade contemporânea com base numa institucionalização do Poder mais ou menos complexa.

[...] Num confronto ou numa negociação internacional, se o Governo A acha que o Governo B tem um Poder maior do que ele, esse Governo tende naturalmente a sofrer, de fato, um maior Poder da parte do Governo B.

Assim sendo, nas relações entre Território, Poder e Integração, as ações que o Estado realiza com outros países, devem fortalecer o território Nacional e principalmente proporcionaram a Integração Nacional e dão mais respaldo ao Poder Estatal. As trocas comerciais entre países, em geral, foram incorporadas às políticas públicas do Estado, e tendem a beneficiar o crescimento dos países. À medida que o Brasil exporta para a China, por exemplo, o Brasil se torna mais integrador do Estado. Ainda no setor da aviação, a China comenta sua intenção de importar avião do Brasil.

## A IMPORTÂNCIA DA CHINA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Na idade Média (entre os séculos V e XV 476 d.C. – 1492), o poder era de quem dispunha de terras e riquezas, “poder territorial”. E, assim o Poder e a política se faziam entre as duas instituições mais poderosas: o Estado e a Igreja. Ambas detinham grande domínio de poder sobre a sociedade. Nesses tempos, Igreja católica



foi a instituição mais poderosa, pois era uma época em que a riqueza era medida pela quantidade de terras. A Igreja chegou a ser proprietária de quase dois terços das terras da Europa ocidental. Exemplificando, todos os bispos dominavam porções significativas de terras.

Após esse período, no século XV, o mundo estava resumido entre duas potências: Portugal e Espanha que dividiam seu domínio, pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 7 de junho de 1494. Eles tentaram fazer das terras do chamado Novo Mundo uma repartição entre as duas nações. Contudo, Portugal, temendo perder terreno na corrida pelos “descobrimientos”, pois, além de significar poder, também eram fontes de riquezas, Portugal pediu ao Papa que intercedesse. Este outorgava a si o direito de distribuir as terras segundo os interesses da Igreja. O Tratado ficou em vigor até 1750, quando passou a valer o princípio de que a terra pertence a quem a “ocupa”. Em termos políticos, o poder foi centralizado em Portugal e Castela. Dispondo de novas terras, que eram concedidas a seus vassallos, os reis controlaram o poder e a fidelidade da nobreza.

Com o passar dos tempos, o objeto de poder se transformou em novas formas de conquista e de espaço, que não é mais as de terras, e sim de mercados consumidores e produtores. Assim, nos tempos atuais, século XXI, observa-se uma luta por mercados, a busca pela conquista de balança comercial favorável ao seu país. E, assim, com a Guerra Fria, outro marco na história mundial, houve uma disputa pela superioridade mundial entre Estados Unidos e União Soviética, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Por sua vez, foi chamada de “Guerra Fria” por ser uma intensa guerra econômica, diplomática e ideológica travada pela conquista de zonas de influência econômica. Nesse período, houve o medo de uma guerra nuclear. A Guerra Fria foi uma disputa pela superioridade mundial entre Estados Unidos e União Soviética após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Essa disputa dividiu o mundo em blocos de influência das duas superpotências e provocou uma corrida armamentista que se estendeu por 40 anos. EUA e URSS com sistemas econômicos e políticos diferentes, colocam o mundo sob a ameaça de uma guerra nuclear, criando armas com potência para explodir o mundo. Os EUA assumiram a liderança do chamado “mundo capitalista livre”, e a URSS, do mundo comunista. Há uma hipótese veiculada na mídia de que entre a China e EUA um novo tipo de “guerra fria” pelo conflito comercial entre EUA e China o que prenuncia disputas de poder.

Após esse período, houve a inserção internacional do Brasil no pós-guerra fria, quando então ocorreu um novo ordenamento da estrutura do sistema político internacional com a criação, em 2006, do BRICS em que, fazem parte: o Brasil, Rússia, China, Índia e África do sul, contudo não pode ser reconhecido como um bloco econômico oficial, pois não possui um estatuto ou registro formal. É um mecanismo político internacional criado para cooperação mútua entre os países integrantes, em desenvolvimento e com potencialidades econômicas elevadas. Parece que a ordem da vez é a ideia de cooperação, de troca do que um pode oferecer e do que o outro

precisa obter para se manter no poderio econômico. Ainda sobre o BRICS, interesse de ambos é: reforçar o intercâmbio e cooperação, aprofundar conhecimentos.

Em 2014, comemorou-se mais de 40 anos de diplomacia do Brasil com a China. Com efeito, a balança comercial entre Brasil e China vem crescendo cada vez mais nos últimos 10 anos, além de haver um nível comercial e cultural cada vez mais profundo com o Brasil. Em contrapartida uma preocupação entre os dois países é a preservação do meio ambiente, pois a china usa carvão como fonte de energia, tanto para a indústria como uso doméstico.

O presidente em exercício Hamilton Moerão afirmou nesta segunda-feira (9) em São Paulo que a guerra comercial travada entre China e Estados Unidos traz riscos econômicos ao Brasil, apesar de eventuais ganhos no curto prazo. Ele evitou, contudo, apontar culpados pelos enfrentamentos. “Sabemos que ganhos de curto prazo para o Brasil, como o caso do aumento de demanda chinesa por soja, podem ficar comprometidos pela redução global da atividade econômica ou pelo desequilíbrio dos mercados no mais longo prazo. A instabilidade política não contribuiu para o progresso econômico: O vice-presidente falou a uma plateia de empresários brasileiros e chineses em evento organizado pelo Conselho Empresarial Brasil-China. (FOLHA DE S. PAULO, 9.set.2019, de Ivan MartInez Vargas)

Assim, a China intensifica-se sua presença cada vez mais em todos os países no mundo. Isso para alguns é um fator preocupante, pois até então, na virada do século XXI, os EUA detinham grande poder de domínio econômico-comercial e político no mundo. Nas relações entre china e Brasil, depois da criação dos BRICS, ela se tornou o maior parceiro comercial do Brasil, importando ferro, carne, açúcar e soja, é desejo da china importar do Brasil, aviões e máquinas pesadas, dito pelo Vice diretor do Dept. da América Latina do Ministério dos negócios estrangeiros, Li Baorong, publicado em 8 de dez de 2014. (<https://www.youtube.com/watch?v=NZpYu6KYAI8>).

De um modo geral, a china vem criando uma nova ordem geopolítica que desafia a dominação norte-americana. Sua ascensão recentemente parece ser notada, nas manchetes de jornais. Seus projetos de influência política no exterior, pois há o grande interesse da China, por exemplo, em se projetar, penetrar em todos os países que puder estar ou comercializar, como o Brasil, por exemplo. Nesse sentido, o interesse da China com o Brasil é obter matéria prima (carne, minerais e produtos agrícolas) para transformar e vender sua produção para o mundo, conforme: “China habilita 25 frigoríficos do Brasil para exportações de carne” (9. set. 2019 às 16h18, Folha de São Paulo). Em outra reportagem:

Produtos chineses devem invadir Brasil e países para onde exportamos, preveem analistas, Pesquisas mostram que isso já havia acontecido em

2008-2009, após a crise mundial, quando os chineses passaram a exportar mais para países periféricos para compensar a perda de dinamismo das economias centrais. INFOMONEY , 08 SET 2019

Assim, as exportações brasileiras para a China são mais que o dobro do que o Brasil vendeu para os Estados Unidos nos primeiros sete meses de 2019. A China é o maior parceiro comercial do Brasil hoje superando os EUA. Exportações brasileiras para a China são mais que o dobro do que o Brasil vendeu para os Estados Unidos nos primeiros sete meses. Quanto à exportação de soja, o esperado é que disputa EUA-China beneficie o Brasil, O Brasil deverá exportar 72 milhões de toneladas de **soja** em 2019, pois as complicações da guerra comercial entre Estados Unidos e China, resultam em um impacto positivo na demanda pela soja brasileira. (Exame, economia, Publicado em 9 ago 2019).

Talvez essa grande tendência ou qualidade da China para o comércio tenha se dado, de início, pela sua história de rota da seda sobre o continente euro asiático. Como comércio amigável chinês entre a Ásia, Europa e África, daí vários povos criaram raízes na china torando a china mais cosmopolita.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões de que se chega ao final da pesquisa é de que em toda sua história após a II GM, a China consegue se reerguer, passando de um estágio de miséria a uma grande e prospera potência e tornou-se uma grande Estado e pretende estar presente em todos os países com projetos para crescer cada vez mais. Nos tempos atuais, o comércio é o viabilizador das políticas de integração entre Estados, se as negociações favorecerem uma balança benéfica para os países em questão. Assim, a China tornou-se o principal importador de metais comuns e matérias-primas agrícolas, com uma menor, porém crescente, importância no mercado de alimentação e de energia.

Em todos os países deveria haver uma busca crescente por tecnologia para emprego no seu Poder Aéreo, pois como Douhet afirmava quem domina o ar domina a terra e o mar, também como uma forma de garantir a Defesa e empoderar-se. A China eleva-se ao posto de segunda maior economia mundial, nas relações contemporâneas entre Estados e mercados, há uma emergência de novos atores relevantes no cenário internacional, como os países que se beneficiaram da ascensão da china como o brasil. há às tensões que surgem desse processo, pelo fato dos EUA não ver com bons olhos os novos grupos e blocos de países emergentes como a China, há disputas entre empresas transnacionais por novos mercados.a situação das organizações multilaterais no contexto das relações internacionais e estratégicas ficam cada vez mais disputas por mercados consumidores.

Nota-se que, Defesa, Segurança, Território, Poder e Estado se interrelacionam no conceito de proteção do patrimônio material e imaterial de um povo sobre um determinado território. Para isso, o comércio com países estrangeiros pode beneficiar muito ao Brasil e pode trazer segurança com mais tecnologia. Pois, entre as várias obrigações do Estado citados nos autores anteriores, como: uma forma de ordenamento político, forma de organização do poder, organismo de controle de território, um ser soberano, que exerce a soberania, impor-se e dominar o território.

O Estado deve prover continuamente os bens materiais e de pessoal de efetivo para que ela continue funcionando ininterruptamente e para prover bens materiais o comércio exterior com a China. Por exemplo, deve garantir trocas que beneficiem o país, resume-se o conceito de Estado como forte e soberano, uma entidade presumivelmente de decisão política, de controle de território e de atividades econômicas. Em que para ser “senhor de seu território” o Estado tem que garantir trocas entre países que satisfaça sua população, dessa forma se os gastos públicos no Estado liberal forem aplicados nas atividades de defesa e segurança ele se torna soberano mesmo entre outras nações

O Estado qualificando-se como um órgão ou mecanismo que se percebe em soberania, ordenamento político, gestão do poder, organismo de controle de território, que deve assegurar ao cidadão qualidade de vida, garantindo a democracia. Em contrapartida, o Estado utiliza as FFAA para afirmar todas essas suas funções, porém para que as FFAA atuem eficientemente, o Estado deve promover políticas comerciais que beneficiem o país e principalmente o setor de defesa, com tecnologia cada vez mais inteligente. Assim, o Brasil busca uma política comercial com China e outros países de mais eficiência tecnológica.

Portanto é através do Poder Estado que se age, produz-se efeitos para trocas benéficas entre países. Assim, o acelerado desenvolvimento econômico e político da China está criando uma nova ordem geopolítica global. O que ameaça a hegemonia tradicional norte-americana. Tudo isso se constitui em uma nova ordem neoliberal, e que o crescimento da China deve-se a exportadora de capital em que segue os passos de outros poderes capitalista-imperialista, que vão além, com seus projetos de influência política no exterior. Por sua vez, o poder político da Ásia, em geral, também se expandiu com o comércio nos últimos tempos.

## REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 1993. Editora Globo.
- BOBBIO, Norberto. Estado. In: Dicionário de Política / N. Bobbio, N. Matteuci e G. Pasquino; tradução de Carmem C. Varriale... [et. Al.]; coordenação a tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro P. Cascais. 6ª ed. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 01/08/2015
- \_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2008. 15. ed. Rio de Janeiro. revista em 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acessado em 5/9/2019
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Defesa. PND. Brasília, DF: [s.n], 2012c. Aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012. Disponível em: < [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. Glossário das Forças Armadas. Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de Janeiro de 2016. Aprova o Glossário das Forças Armadas –MD35-G-01 (5ª Edição/2015). 5a Edição. 2015. Disponível em: [http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf). Acesso em 5/9/2019
- BRITO, Maria Lúcia Valada de. O Correio Aéreo Nacional em Operações Humanitárias: Um Aliado da Assistência Social da FAB na Amazônia. 110 f. 2017. Trabalho apresentado para a banca de Defesa para o título de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (Especialização em Ciências Aeroespaciais - UNIFA. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www2.fab.mil.br/unifa/ppgca/index.php/apresentacao/2-uncategorised/178-dissertacoes-concluidas> Acesso em 5/9/2019.
- DOUHET, Giulio. O domínio do ar. Tradução Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Rio de Janeiro: Instituto Histórico da Aeronáutica, 1988.
- HELLER, Hermann. Teoria do Estado. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica 1 Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.
- MARQUES, Adriana A. Segurança Estatal, Cultura Estratégica e Doutrina Militar. CPDOC-FGV/RJ. 2008.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. 108 p.

OLIVEIRA, Edmundo Alves de. O Estado Nacional Brasileiro: para além do “sistema desenvolvimentista”. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 37, fev 2007. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1899](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1899)>. Acesso em set 2016.

RATZEL, F. Geografia do homem: antropogeografia. In: MORAES, A. C. (Org.) *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.

RAWLS. *Political Liberalism*, 15-17. For discussion see Cristina Lafont, ‘Religion in the public sphere: remarks on Habermas’s conception of public deliberation in postsecular societies,’ *Constellations* (2007)

SANTOS, M. A evolução do Poder Aéreo. Rio de Janeiro: Itatiaia, 1989.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Ed. Guanabara: Rio de Janeiro, 1981.

BRASIL E CHINA:  
OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO ATLÂNTICO SUL

Nayara Tavares Cardoso<sup>1</sup>

Bianca Pereira Bitencourt<sup>2</sup>

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar aspectos da geopolítica do Atlântico Sul, considerando as oportunidades e desafios da presença da China na região, especialmente para o Brasil. Por um lado, observa-se a importância de parcerias estratégicas para segurança e defesa da Amazônia Azul, tanto por sua abrangência quanto por suas riquezas. Nesse contexto, apresenta-se a necessidade de investimentos em recursos para esta finalidade, o que inclui o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul - SisGAAz.

**Palavras-chave:** Brasil. China. Atlântico Sul.

---

1 Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Professora da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Rio. Coordenadora e professora dos cursos de Pós-Graduação do IBMEC-RJ-MBA. Pesquisadora do grupo de Estudos de Política Externa Brasileira no Pós-Guerra Fria: questões de defesa e segurança, da Escola Superior de Guerra (ESG). Membro da ILADISC – Iniciativa Latino Americana de Direito, Sociedade e Cultura. Foi bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. E-mail: [nayaracardoso@uol.com.br](mailto:nayaracardoso@uol.com.br) - ORCID: 0000-0001-9499-2976.

2 Doutora em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Pós-Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Atualmente é Pesquisadora em História na Amazul S.A., atuando em parceria com a Escola Superior de Guerra (ESG) em pesquisas sobre segurança internacional, política externa brasileira nas perspectivas de direitos humanos, poder nacional, defesa e Amazônia Azul. Na ESG, a Professora lidera o Grupo de Pesquisa Estudos de Política Externa Brasileira no Pós-Guerra Fria. E-mail: [bja.pbittencourt@gmail.com](mailto:bja.pbittencourt@gmail.com) - ORCID: 0000-0002-3526-9849.

## A GEOPOLÍTICA DO ATLÂNTICO SUL

A geopolítica do Atlântico Sul vem ganhando contornos ao longo dos séculos, primeiramente através do expansionismo terrestre e recentemente através do expansionismo oceânico. A partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM-1982), foi possível um avanço na evolução das relações internacionais, além de uma conquista do Direito Internacional Público. A entrada em vigor da Convenção trouxe consigo maiores visibilidade e importância para os oceanos. Cabe destacar que a governança global dos oceanos depende de mecanismos de ordenação desse espaço e é importante lembrar que as organizações internacionais responsáveis pela fiscalização dos novos territórios ultramarinos foram estabelecidas através de tratados e acordos internacionais.

Para Mattos (2014), a demarcação definitiva dos novos limites dos espaços marítimos é a maior contribuição da CNUDM ao complexo Direito do Mar, considerando-se os anos destinados às tentativas de normativas sobre a matéria e o contexto da Nova Ordem Mundial, intensamente integrada e globalizada.

A Convenção também definiu os conceitos dos espaços marítimos (Águas Interiores, Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Alto-Mar e Fundos Marinhos) e criou três órgãos de solução de controvérsias para assegurar o cumprimento dos seus dispositivos: Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos; Tribunal Internacional sobre Direito do Mar; Comissão dos Limites da Plataforma Continental. (BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

Por seu impacto no regime do direito do mar, inclusive do ponto de vista da preservação do meio ambiente, a codificação de tais conceitos tem servido de referência até mesmo para Estados não signatários da Convenção. Além disso, o princípio nela consagrado do uso pacífico dos mares e oceanos inspirou a proposta brasileira submetida em maio de 1986 ao Secretário-Geral da ONU e que acabaria gerando, no mesmo ano, a Declaração de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)<sup>3</sup>. Para Beirão e Pereira (2014), a consolidação da Zona de Paz enfatiza a importância estratégica do Atlântico Sul e a capacidade da diplomacia brasileira em articular novas geometrias internacionais voltadas à promoção da paz, da cooperação e da segurança.

Nesse contexto, destaca-se a importância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS, criada por iniciativa brasileira, em 1986, durante a

---

3 A (ZOPACAS) foi estabelecida em 1986, por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. É integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>. Acesso em 10 jun. 2017.



Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A ZOPACAS foi criada com o objetivo de evitar a introdução de armamentos nucleares e outros de destruição em massa na região, bem como, por meio do multilateralismo, para aproveitar todo o potencial socioeconômico da área integrada pelos países da África e da América Latina (COSTA, 2014).

No que se refere ao Brasil, o alargamento do seu entorno regional e estratégico corresponde ao resultado dos esforços realizados para ratificar sua projeção, como potência média, no Atlântico Sul. Muitas são as oportunidades da região para o Brasil, que tem no domínio e na exploração dos recursos do mar uma imensa fonte de riquezas, e ainda de elevada importância geopolítica e geoestratégica. Como exemplo, destaca-se que, em 2014, o Brasil obteve direitos exclusivos de explorar, por 15 anos, as crostas cobaltíferas na região da Elevação do Rio Grande (ERG), localizada no Atlântico Sul, e que também faz parte da recente proposta de submissão à CLPC em dezembro de 2018. A Comissão Jurídica e Técnica da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (ISBA), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pelas atividades de uso de recursos marinhos em águas internacionais, aprovou o pleito brasileiro, apresentado no final de 2013, conforme Figura 1. O Plano de Trabalho para exploração do cobalto na ERG foi coordenado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)<sup>4</sup> - (MD, 2014).

O Serviço Geológico do Brasil (CPRM), os Ministérios das Minas e Energia, da Ciência Tecnologia e Inovação, do Meio Ambiente e o das Relações Exteriores também fizeram parte do Plano de Trabalho. Cabe destacar que com a decisão da ISBA, além do direito exclusivo de exploração de cobalto na ERG por 15 anos, o Brasil poderá aprimorar suas pesquisas científicas nos campos da Biologia, Geologia e Geofísica (MD, 2014).

Nesse sentido, destaca-se a posição estratégica do Brasil, seja em termos territoriais, por ter dimensões continentais, com uma superfície terrestre de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, seja em termos marítimos, em razão da extensão de 7,5 mil km de costa (IBGE, 2015). O litoral brasileiro está geograficamente situado na área correspondente à parte sul do Oceano Atlântico e esta região apresenta características estratégicas desde o século XIX, principalmente com a construção do Canal de Suez, em 1869, e do Canal do Panamá, em 1914. Através desses canais de comunicação marítima, respectivamente, entre os mares Mediterrâneo e Vermelho e os oceanos Pacífico e Atlântico, foi possível diminuir as distâncias entre os países de diversos continentes, ampliando assim o comércio exterior global (ISSMAEL JUNIOR, 2016).

A extensão da costa brasileira projeta-se sobre o Atlântico Sul e sobre a África Ocidental, ratificando a esse espaço relevância estratégica, comercial e de securitização. Kaiser de Souza (2009) afirma que os oceanos constituem as últimas fron-

---

4 O pleito foi resultado de quatro anos de pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA).

teiras políticas, estratégicas e econômicas do planeta, o que reafirma a necessidade de mecanismos de projeção de poder, defesa e dissuasão. Em virtude das múltiplas projeções de poder, principalmente das grandes potências, o Brasil busca reforçar mecanismos de vigilância e defesa e de sua participação em fóruns regionais, tais como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

## AMAZÔNIA AZUL: SEGURANÇA E DEFESA

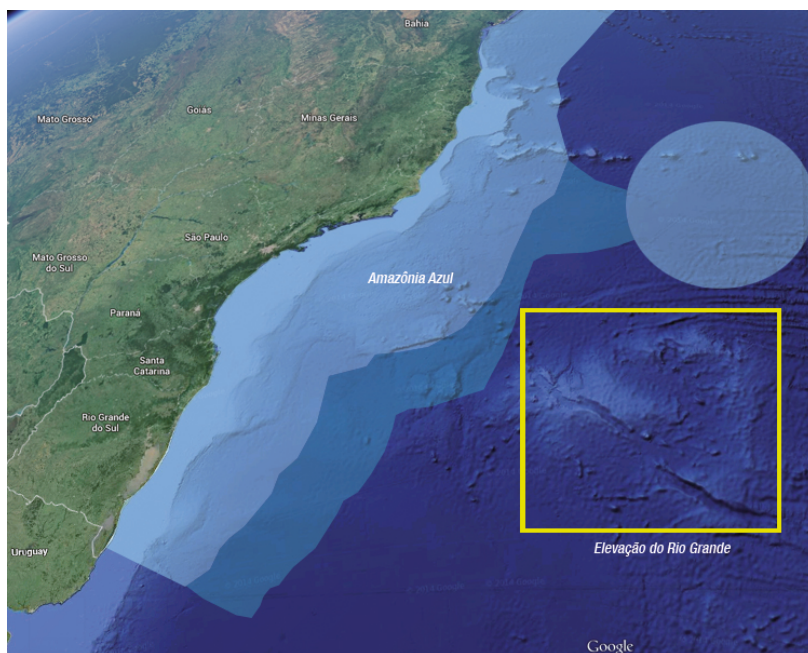
O Brasil evoluiu de um Estado que, apegado às dicotomias do Direito do Mar clássico, reivindicou tardiamente direitos sobre a plataforma em 1950, para tornar-se, em 2004, o primeiro Estado costeiro em desenvolvimento – e o segundo Estado em geral – a submeter informações sobre os limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) (FIGUEIRÔA, 2014).

O pleito brasileiro foi de aproximadamente 950 mil km<sup>2</sup>, correspondentes à área total reivindicada além das duzentas milhas náuticas, distribuídas ao longo da costa brasileira, incluindo: Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira), Sudeste (Região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região de Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande), equivalendo à soma das áreas dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Sendo assim, a área oceânica sob jurisdição brasileira, totalizou 4,5 milhões de km<sup>2</sup> o que corresponde, aproximadamente, à metade da área terrestre do território brasileiro, sendo considerada a Amazônia Azul. Em abril de 2007, após concluir a análise da proposta, a CLPC não concordou com cerca de 190 mil km<sup>2</sup>, o equivalente a 20% da área da plataforma continental submetida (CIRM-Fase I LEPLAC).

Para a elaboração da proposta revista (Fase II da LEPLAC), a margem continental brasileira foi dividida em três áreas distintas: Margem Sul, Margem Equatorial e Margem Oriental/Meridional. A proposta da Região Sul, inserida em parte da Margem Meridional, foi encaminhada à ONU em abril de 2015 e apresentada à CLPC em agosto do mesmo ano. Em março de 2019, a CLPC aprovou na sua totalidade o Limite Exterior proposto pelo Brasil relativo à essa Submissão, incorporando à Plataforma Continental uma área de cerca de 170 mil km<sup>2</sup>.

A proposta da Margem Equatorial foi apresentada na Reunião Plenária da Comissão de Limites em março de 2018 e pode ter a sua análise iniciada ainda em 2019 e a proposta da margem Oriental/Meridional com a inclusão da elevação de Rio Grande (ERG – 920 mil km<sup>2</sup>) foi encaminhada à ONU em dezembro de 2018, com previsão para análise a partir de 2023. Com a inclusão da ERG nessa submissão, a Amazônia Azul passará a ter uma área de cerca de 5,7 milhões de km<sup>2</sup> (ver Figura 1).

Figura 1: Amazônia Azul e Elevação do Rio Grande



Fonte: Ministério da Defesa (2014)

Cabe salientar que a atuação da Delegação brasileira nesse processo contribuiu para moldar e consolidar o procedimento do artigo 76 da Convenção de 1982, tal como atualmente aplicado a dezenas de outros Estados.

Esses limites, uma vez fixados, culminarão esforço de quase trinta anos do país, no âmbito das negociações e da implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 (CNUDM, UNCLOS). Trata-se do maior exercício de consolidação das “fronteiras” pátrias desde o Barão do Rio Branco. Nas palavras do Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, em trabalho pioneiro sobre o assunto, “resta ainda ao Brasil a tarefa de determinar seu último limite jurídico – a plataforma continental – para concluir a obra do traçado definitivo da base física da Nação” (FIGUEIRÔA, 2014, p. 32).

Para Figueirôa (2014), o Brasil, que havia sido, até então, pioneiro no trabalho de levantamento dos limites exteriores de sua plataforma continental e em fase avançada de formulação de sua proposta, estava preparado para submeter essa proposta à Comissão de Limites no prazo originalmente fixado na CNUDM e destaca que:

o Plano ressaltava a importância particular de que se reveste o levantamento da plataforma continental brasileira para o aumento da presença brasileira no Atlântico Sul, por meio de uma atividade pioneira que poderia estimular outros Estados costeiros e servir como base de cooperação com outros países da região que a buscassem. Sublinhava sua utilidade para cumprir um objetivo essencial da política exterior do Brasil em relação ao Atlântico Sul (FIGUEIRÔA, 2014, p. 192).

Cabe ressaltar a importância do LEPLAC, que é um Plano Nacional oriundo da Política Nacional para os Recursos do Mar e tem particular importância para a política exterior do Brasil porque, além dos benefícios intrínsecos derivados dos novos conhecimentos, este Plano determina a presença brasileira em área de atividade pioneira no Atlântico Sul. Isso contribui para despertar a consciência em outros Estados costeiros, no que se refere à necessidade e oportunidade de também definirem seus limites exteriores de margens continentais, a partir de programas de transferência tecnológica e cooperação com o Brasil.

O estágio alcançado pelo Brasil na condução do LEPLAC possibilitou a expansão desse *know-how* e sua participação decisiva hoje nos trabalhos conduzidos pela Namíbia. Outros países africanos, como Angola e Moçambique, já demonstraram interesse em receber orientações brasileiras para a condução dos seus respectivos projetos (XAVIER, 2009).

Figueirôa (2014) apresenta a cooperação bilateral entre o Brasil e os Estados costeiros africanos do Atlântico Sul, como parceiros naturais, em função das características comuns nas suas margens continentais. Nesse sentido a cooperação brasileira tem sido operacionalizada por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), vinculada à Marinha. De acordo com Figueirôa (2014), a cooperação no que se refere ao levantamento dos limites exteriores da plataforma continental prestada pelo Brasil não é realizada sem bases comerciais, como de costume na Cooperação Sul-Sul, devido aos elevados custos dos equipamentos e serviços envolvidos na coleta e interpretação dos dados batimétricos, geofísicos e geológicos das margens continentais. Todavia, ela tem ocorrido em contextos mais amplos de cooperação naval.

[Ela envolve] diversas atividades de apoio à formação e ao aparelhamento das Marinhas de países amigos, inclusive a doação de navios e aeronaves militares e o fortalecimento das capacidades humanas e institucionais locais em bases não comerciais. A Marinha do Brasil, por exemplo, tem prestado assessoria, treinamentos e consultorias em matéria de preparação e discussão com a CLPC de propostas de limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas marítimas (FIGUEIRÔA, 2014, p. 253).

Cabe observar que a demanda africana por cooperação com o Brasil em relação ao levantamento do limite exterior da plataforma continental teve início antes da submissão da proposta brasileira à CNUDM. A Namíbia foi o primeiro sócio dessa cooperação brasileira e essa parceria resultou da experiência bem-sucedida de cooperação naval bilateral, iniciada em 1994, com a criação da Missão Naval Brasileira na Namíbia e a conclusão de acordo de cooperação naval. Em 12 de maio de 2009, a Namíbia enviou sua proposta à CLPC.

Em 2004, Angola iniciou seus contatos com o Brasil para o levantamento dos limites exteriores da plataforma continental e somente em 2011 os dois países estabeleceram cooperação formal quanto ao referido levantamento. Em 2013 Angola apresentou à CLPC sua proposta de limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas marítimas.

Cabo Verde, que solicitou apoio do Brasil durante reunião de Ministros de Assuntos do Mar da CPLP em 2009, recebeu cooperação brasileira em bases menos formais<sup>5</sup> e, com a cooperação efetiva dos Governos de Portugal e da Noruega, fez sua submissão em conjunto com Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Maurítânia, Senegal e Serra Leoa - em relação às áreas no Oceano Atlântico adjacentes à costa da África Ocidental - em setembro de 2014 (CLCS/90).

Cabe, nesse momento, resgatar a importância da ZOPACAS que, de certo modo, constitui um foro natural de cooperação para o levantamento dos limites da plataforma continental e, ainda, que essa iniciativa conferiu o arcabouço institucional internacional ao interesse permanente do Brasil no Atlântico Sul (FIGUEIRÔA, 2014).

Nesse contexto de cooperação, vale destacar as operações do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), no que se refere à Amazônia Azul e aos projetos de pesquisa bilateral com os países do Cone Sul-Sul, notadamente da América Latina, do Caribe e da África. Mohriak e Torres (2017) salientam a relevância e a seriedade do trabalho realizado para os levantamentos geofísicos da plataforma continental brasileira, refletindo a multidisciplinaridade e os esforços coletivos, com a participação simultânea de especialistas da Marinha do Brasil (DHN), da Petrobras e da comunidade científica, representada por diversas universidades nacionais, dentre elas a Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade de São Paulo (USP).

Os resultados desse trabalho refletem de forma inequívoca a capacidade do Brasil, junto à comunidade científica internacional, de marcar efetiva presença no Atlântico Sul, no que se refere à realização de empreendimentos oceanográficos, sem contar as oportunidades de parcerias internacionais como de fato já ocorre com

---

5 Em 2013 foi inaugurado do Núcleo da Missão Naval Brasileira em Cabo Verde, com o intuito de estimular a intensificação da colaboração do Brasil com o país arquipelágico africano em matéria de levantamento da plataforma continental.

alguns países na África e as possibilidades de novas parcerias com outros Estados que estão em fase inicial ou pretendem iniciar seus estudos de delimitação dos limites de sua margem continental.

Keohane e Nye (2000) afirmam que a otimização do gerenciamento das estruturas de governança nacional e internacional precisa de um planejamento colaborativo, o que reflete a sua importância para o planejamento e gestão do espaço oceânico. O monitoramento de áreas marinhas também necessita de investimentos em bases tecnológicas e inovação, sobretudo no que se refere aos procedimentos para a delimitação da plataforma continental estendida, através das submissões feitas à CLPC. Isso poderá contribuir para a correta governança dos recursos costeiros e marinhos do Atlântico Sul e Antártica e, também, do ecossistema oceânico em geral, visando à boa governança dos espaços marinhos (CARDOSO, 2018).

As pesquisas sobre o Atlântico Sul e Equatorial são importantes para o Brasil, contribuindo para a ampliação do conhecimento de fenômenos geológicos, oceanográficos e climáticos, passados e recentes, como base para elaboração de prognósticos. É necessário, portanto, consolidar o mar como fonte de riquezas estratégicas e de importância socioeducativa, para o desenvolvimento sustentável e o futuro da nação e da humanidade (VIII PSRM, 2012).

Cabe observar a importância dos planos setoriais para os recursos do mar (PSRM) que atualmente encontra-se em sua 9ª versão (2016-2019) e, assim como os anteriores, está em conformidade com os objetivos e princípios da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM e esteve centrado...

...na geração de conhecimento sobre o ambiente marinho e na formação de recursos humanos, objetivando oferecer suporte para o uso sustentável dos recursos vivos e não vivos na Amazônia Azul, existentes no leito do mar, em seu subsolo e suas águas sobrejacentes, nas áreas costeiras adjacentes e em outras áreas marinhas de interesse nacional (IX PSRM, 2016).

O Plano também destaca que, apesar do conhecimento acumulado, há necessidade de novos levantamentos de dados geológicos, geofísicos e geotécnicos, mais detalhados, para avaliar a potencialidade mineral da Plataforma Continental e áreas internacionais de interesse econômico e estratégico, além de fomentar novos conhecimentos. Diante dessa realidade, o IX PSRM ressalta que deverá ser incentivada a integração entre os programas nacionais e internacionais que têm interface com o PSRM, de modo a promover a qualificação de recursos humanos e o intercâmbio de informações, estudos e projetos e, ainda, apresenta os planos e programas passíveis de integração: o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC; o Plano Nacional de Energia 2030 e o Plano Nacional de Mineração 2030; o Programa Ciências sem Fronteiras; e o Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR (CARDOSO, 2018).

## O SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA AMAZÔNIA AZUL - PROJETO SISGAAZ -

O projeto SisGAAz foi iniciado em 2015 e é um sistema e tem como principal objetivo, “desenvolver uma ferramenta para comando, controle, inteligência e busca e salvamento, para uso militar e civil”. Foi desenvolvido pela Marinha do Brasil (MB), e apresenta como principal característica:

a interface com uma rede de sensores que, aliada às informações colaborativas, permitem a fusão e o esclarecimento de dados, formando um quadro operacional único que propicia um retrato instantâneo do que está acontecendo na área controlada (MB, 2019).

O projeto também tem como característica a possibilidade de indicar a ocorrência de possíveis ilícitos ou irregularidades que demandem a averiguação, por parte das organizações governamentais. O sistema ainda está em desenvolvimento, mas já foi utilizado pela Marinha durante os Jogos Olímpicos de 2016. O SisGAAz é uma ferramenta de Estratégia muito mais ampla e abrangente do que o âmbito somente da Amazônia Azul. O SiSGAAz visa, “ampliar o monitoramento de nossas Águas Jurisdicionais Brasileiras e das regiões de Busca e Salvamento sob reponsabilidade do Brasil” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

O Brasil, além de sua superfície terrestre, possui um vasto litoral o que reflete nas dificuldades proteger e monitorar tamanha área. A crescente influência de atores regionais e extraregionais na África e na América do Sul, fez com que os países da região prestassem mais atenção para a grandeza e dimensão de seus mares. Sendo assim, o Atlântico Sul se apresenta como um espaço com interesses e aspectos político-estratégicos, econômicos, científicos e ambientais de alta relevância para o Brasil e para o mundo (ISSMAEL JUNIOR, 2016).

A Política Nacional de Defesa (PND) do Brasil atribuiu importância estratégica para o Atlântico Sul, qualificando-o como Área Prioritária de Defesa (BRASIL, 2012b). Desse modo, tamanha área marítima necessita de um Poder Naval compatível com as dimensões e características dessa região, de acordo com a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece que “o monitoramento da superfície do mar, a partir do espaço, deverá integrar o repertório de práticas e capacitações operacionais da Marinha” e, no que tange à estruturação das Forças Armadas, sejam disponibilizados meios do sistema de defesa nacional que permitam o aprimoramento da vigilância e do controle das águas jurisdicionais brasileiras, além do aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul (BRASIL, 2012a).

Para melhor entendimento da relevância de um sistema como o SiSGAAz, cabe observar alguns aspectos estratégicos relacionados à geopolítica do Atlântico

Sul: a presença de ilhas estrangeiras aos países da América do Sul e da África na região, e duas Marinhas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), a *Royal Navy*, com suas ilhas oceânicas, e a *US Navy*, que divide a Ilha de Ascensão com o Reino Unido (Figura 2); e a existência de inúmeros blocos econômicos e organismos internacionais atuantes e com múltiplos interesses, tais como a Comunidade Andina das Nações, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Mercado Comum do Sul (Mercosul), Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)<sup>6</sup>, União Africana, União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), entre outras de caráter privado. Além disso, cabe destacar as riquezas da Amazônia Azul em recursos naturais vivos e não vivos e o expressivo comércio marítimo global na região, havendo assim, uma necessidade de controle.

Outros aspectos também são relevantes para o Brasil, tais como: os conflitos de governos contra grupos paramilitares, como as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (Farc); os cartéis de drogas; ameaças às fronteiras, terrestres e marítimas; tráfico de drogas, de armas e de seres humanos; pirataria; pesca ilegal; terrorismo; crime organizado transnacional; etc. Pode-se acrescentar ainda a necessidade de pronta resposta para a salvaguarda da vida no mar em uma área de cerca de 14,8 milhões de km<sup>2</sup> sob responsabilidade da Marinha do Brasil (ISSMAEL JUNIOR, 2016).

Sendo assim, os aspectos apresentados refletem a importância de um mecanismo integrado de monitoramento e vigilância do espaço marítimo brasileiro, capaz de auxiliar na defesa de sua ZEE e de suas águas jurisdicionais. Observa-se que, de acordo com a PND, “a segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas” (BRASIL, 2012b, p.15).

O Atlântico Sul é de suma importância estratégica para o país e, consequentemente, há necessidade de se conduzir de forma efetiva a política de segurança e defesa para a região. Seja como via de comunicação ou por suas riquezas, o Atlântico Sul tem atraído a atenção de potências extrarregionais para o entorno estratégico brasileiro, sendo necessário, de acordo com autoridades brasileiras, uma posição assertiva e dissuasória do Brasil com o intuito de garantir a preservação de seus interesses na zona e soberania sobre as águas sul-atlânticas.

---

6 Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP): Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe.



Figura 2: Presença de Potências Extrarregionais no Atlântico Sul



Fonte: Ministério da Defesa (2019a)

Além da Amazônia Azul, a cobertura do SisGAAz abrangerá as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade brasileira para operações de Socorro e Salvamento (SAR – *Search and Rescue*). A SisGAAz terá ainda como função básica a Vigilância e Monitoramento na sua área de abrangência, que inclui também as vias fluviais, num total de aproximadamente 22 milhões de km<sup>2</sup>.

Para tanto, a MB planeja ter um sistema robusto de Comando e Controle (C2) com interfaces com os principais atores tanto na área de defesa (Exército e Força Aérea) como agências governamentais, como o IBAMA e Polícia Federal, Receita Federal, etc. (DEFESANET, 2015).

Ao se considerar as riquezas existentes na ZEE, o sistema de monitoramento e vigilância se torna vital para ações efetivas de combate aos atos ilícitos e identificação de acidentes de toda natureza. Casos como o vazamento de óleo na Bacia de Campos, em 2011 (163 km<sup>2</sup> de mancha de óleo em alto-mar), onde o tamanho dos danos só pôde ser estimado após a obtenção de imagens pela Agência Espacial Americana (Nasa), poderiam ter sido identificados e mitigados. E, mais recentemente (desde o dia 30 de agosto), as praias de todos os nove estados do Nordeste, ao longo de mais de 2.000 km, foram contaminadas por um vazamento de petróleo cru cuja origem ainda não foi identificada, embora já se saiba não ser do Brasil. Em

estudo encomendado pela Marinha à Coppe/UFRJ, foram identificadas 178 localidades atingidas pelas manchas. Como poucos satélites ficam apontados para o alto mar, não foi possível sua visualização.

“Se houvésemos desenvolvido um sistema de monitoramento de óleo no mar, que evidentemente contaria com a ajuda de diversas instituições de pesquisa e outros segmentos da sociedade civil, a gente poderia ter rotinas de monitoramento que poderiam envolver a aquisição de imagens de regiões em alto mar que são propícias a passagens de embarcações que transportam óleo” (COPPE/UFRJ).

O comandante de Operações Navais da Marinha, almirante Leonardo Puntel, em entrevista coletiva concedida no Recife, divulgou que já foram retiradas cerca de 600 toneladas do petróleo das praias do nordeste. Os dados foram apresentados pelo Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), que é formado por representantes da Marinha, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - (MB, 2019).

Sendo assim, torna-se evidente a relevância estratégica do Projeto para o Brasil, não somente por questões de monitoramento da Amazônia Azul, mas por questões sociais, econômicas, de segurança e defesa.

## A PRESENÇA DA CHINA NO ATLÂNTICO SUL

A República Popular da China, país mais populoso do mundo com cerca de 1,37 bilhões de pessoas, que tem 9,6 milhões de km<sup>2</sup> de extensão territorial e uma economia pujante, vem demarcando sua presença em ambos os lados do Atlântico Sul. Na década de 1990, a China deixou de ser autossuficiente e passou a depender da importação de petróleo, inicialmente, pelos países árabes, membros da OPEP. Em função da estratégia de segurança energética chinesa, que preconizava a diversificação de fornecedores externos de petróleo, o Estado adotou a estratégia do “Going Out (Zou chu qu)”, em 2001, direcionada aos mercados de petróleo africano e sul-americano (FERNANDES, 2014).

Esse tipo de estratégia direcionou a China para áreas fora da Ásia, em especial a África e a América Latina, procurando garantir o controle sobre recursos estratégicos essenciais para sua segurança energética, assim como uma diversificação de mercados (NEVES, 2013).

Destacam-se entre seus principais parceiros: Nigéria, Angola e África do Sul, na costa africana; e Brasil e Argentina, na costa da América do Sul. A presença chi-

nesa no Atlântico Sul, diferentemente das outras potências como Estados Unidos e Grã-Bretanha, não está relacionada à posse de ilhas nesse espaço marítimo, mas no âmbito comercial, financeiro e de investimento, inclusive em obras de infraestrutura (NEVES, 2013).

No intuito de controlar a exploração dos recursos energéticos, a China participa diretamente na exploração do petróleo tanto em Angola como no Brasil e, no que se refere às indústrias de extração de minérios, atua da mesma forma na África do Sul. Quanto à questão da insegurança alimentar, tornou-se relevante também a aquisição de terras agrícolas em países com disponibilidade para a produção de alimentos, o que direcionou sua atenção para o Brasil. Ainda no referente à questão alimentar, a opção por países costeiros do Atlântico Sul está relacionada aos direitos à pesca<sup>7</sup>. Dessa forma, juntamente com a Noruega e a Coreia do Sul, a China é um dos principais atores na pesca do *krill* nas águas do Atlântico Sul (NEVES, 2013).

A China também busca a consolidação do seu poder naval (*hard power*), no Atlântico Sul, já que a maior parte das suas trocas comerciais ocorrem por meio marítimo e, portanto, torna-se essencial uma marinha organizada, capaz de responder a possíveis ameaças, como pirataria e crime organizado transnacional. Destaca-se ainda que o Estado vem apoiando investimentos na capacidade naval da Nigéria e da Namíbia, reforçando sua influência na área (NEVES, 2013).

Por um lado, na busca de contornar problemas internos de cunho energético e social, a China percebe o Atlântico Sul como um espaço de afirmação de interesses e construção de alianças. Por outro lado, práticas como a pesca predatória e investidas contra embarcações, inclusive em águas brasileiras, bem como a construção do porto chinês em Montevidéu, deixam a região vulnerável e ameaçam o Atlântico Sul. Esse porto é o segundo maior do mundo em desembarque de pesca ilegal, segundo informes da Oceana e Oceanosanos (KOOP, 2019). A busca por extrair recursos naturais de outros países em desenvolvimento, negligenciando os aspectos relacionados à sustentabilidade, também deve ser considerado. Outro ponto que deve ser lembrado é a capacidade militar chinesa. Caberá aos Estados da região a busca estratégica para promover mecanismos de dissuasão e defesa.

Temos de prover pela nossa segurança, de velar pela nossa dignidade e pela garantia dos nossos direitos que, às vezes, só a força pode dar. Carecemos de exército eficaz e de reservas numerosas, precisamos reconquistar, para a nossa marinha, a posição que antigamente ocupava (BARÃO DO RIO BRANCO – FUNAG, 2012, p.155)

---

7 Um dos fatores centrais nas disputas territoriais no Mar do Sul da China.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Atlântico Sul cada vez mais vem atraindo a atenção de atores extrarregionais e, nesse sentido, a CNUDM é extremamente relevante, pois que regulamenta os espaços marítimos e, particularmente para o Brasil, impacta na exploração do pré-sal e do cobalto na Elevação do Rio Grande e, ainda, no delineamento da Amazônia Azul, sua última fronteira. A consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul enfatiza a importância estratégica do Atlântico Sul e a capacidade da diplomacia brasileira em articular novas geometrias internacionais voltadas à promoção da paz, da cooperação e da segurança. Já o SisGAAz apresenta sua relevância para o incremento da capacidade de Comando e Controle da Amazônia Azul pela Marinha do Brasil e, conseqüentemente, para o cumprimento dos objetivos estratégicos do País. As capacidades adquiridas com este sistema conferem uma importância geopolítica e estratégica fundamental ao Brasil, que exerce protagonismo no Atlântico Sul.

Os interesses da China no Atlântico Sul têm abrangência multidisciplinar que vão desde interesses comerciais, energéticos, de natureza alimentar e projeção de poder, entre outros, além de presença em uma região privilegiada para acesso e projeção sobre a Antártida, região que guarda recursos de elevado valor estratégico para o futuro.

São inúmeros os desafios e oportunidades, mas para usufruí-los serão necessários investimentos em mecanismos de segurança e defesa para aumentar a nossa capacidade militar.

## REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (organizadores). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

\_\_\_\_\_. (2012a). Livro Branco da Defesa Nacional. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-DPND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-DPND_Optimized.pdf) Acesso em: 8 out. 2019.

\_\_\_\_\_. (2012b). Política de Defesa Nacional – Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 8 out. 2019.

CARDOSO, Nayara Tavares. **AMAZÔNIA AZUL: A CONTRIBUIÇÃO DO BRASIL PARA A MUDANÇA NORMATIVA DO REGIME INTERNACIONAL DOS MARES**. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2018.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. **O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol.42, n.1, Brasília, Jan./Jun., 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 set. 2019.

DEFESANET. *SisGAAz* 2015. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/20727/EXCLUSIVO-SisGAAz-/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

FERNANDES, Carla. **A China e o Brasil: Parceiros Estratégicos na Energia. Nação e defesa**, nº 138, p. 151-175. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2014.

FUNAG. Obras do Barão do Rio Branco IX: discursos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 327 p.

IBGE. Área Territorial Brasileira. Brasil. Site IBGE. 2015. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografa/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografa/default_territ_area.shtm)>. Acesso em: 25 set. 2019.

IBGE. Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil / IBGE, Diretoria de Geociências. - Rio de Janeiro : IBGE, 2011.

ISSMAEL JUNIOR, Ali Kamel. Importância Estratégica da implantação do SisGAAZ. Revista Marítima Brasileira: v.136 n. 04/06, abr/jun. Rio de Janeiro: Editora Stampapa, 2016.

KOOP, Fermín. Porto chinês ameaça biodiversidade do Atlântico Sul. Dialogo Chino. Jan. 2019. Disponível em: <https://dialogochino.net/20924-chinese-port-sparks-controversy-in-uruguay/?lang=pt-br>. Acesso em 27 set. 2019.

MATTOS, Adherbal Meira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta

anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (organizadores). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2014, p. 21 – 66.

MARINHA DO BRASIL. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul - S Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-apresenta-projeto-piloto-do-sistema-de-gerenciamento-da-amazonia-azul-para-o>. Acesso em: 15 set. 2019.

MARINHA DO BRASIL. Coletiva de imprensa da Marinha do Brasil sobre as manchas de óleo no Nordeste. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/marinha-na-midia> - Acesso em 20 out.2019.

MESQUITA, João Lara. Pesca ilegal, os abusados chineses no Atlântico Sul. 2018. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/pesca-ilegal-os-abusados-chineses-no-atlantico-sul/>. Acesso em: 27 set. 2019.

Ministério da Defesa-MD. Brasil terá exclusividade na exploração de área rica em cobalto no atlântico sul. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/13270-brasil-tera-exclusividade-na-exploracao-de-area-rica-em-cobalto-no-atlantico-sul> Acesso em: 25 set. 2019.

Ministério da Defesa-MD. Presença de Potências Extrarregionais no Atlântico Sul. 2019<sup>a</sup>. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/viii\\_cedn/altmonteiroviiiicedn.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/altmonteiroviiiicedn.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2019.

NASSER, Reginaldo Mattar. MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul / Brasília: Ipea, 2014.

NEVES, André Luiz Varella. Atlântico Sul: projeção estratégica do Brasil para o século XXI. Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2013.

NEVES, Miguel Santos. A China e a Índia no Atlântico Sul. Relações Internacionais: n.38, p.71-94, Junho/2013. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992013000200007](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000200007)>. Acesso em: 22 set. 2019.

ZEE, David. Mancha em praias do nordeste já e o vazamento de óleo de maior extensão do país. Out. 2019. Estadão. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,mancha-em-praias-do-nordeste-ja-e-o-vazamento-de-oleo-de-maior-extensao-do-pais-diz-especialista,70003041411>. Acesso em: 8 out. 2019.

A RIVALIDADE GEOPOLÍTICA INDO-CHINESA EM XEQUE:  
COMO A BRI PODE CONTRIBUIR PARA A PROSPERIDADE  
REGIONAL

João Miguel Villas-Bôas Barcellos

RESUMO

Índia e China são duas potências emergentes com assimetrias de poder e sérios problemas geopolíticos. Todavia, as potências emergentes buscam se afirmar regional e internacionalmente, o que cria um dilema: pode o comércio ou a cooperação econômica superar graves instabilidades geopolíticas? Nosso trabalho pretende analisar esta questão tendo as possibilidades de ganhos mútuos para Índia e China por meio da *Belt and Road Initiative* (BRI). Não pretendemos lançar mão da abordagem teórica liberal das Relações Internacionais, mas sim focarmos nos potenciais ganhos de poder econômico para ambas as potências em evidência. Para melhor apresentarmos a proposta, dividiremos o trabalho em três partes, mais uma introdução e conclusão. Na primeira parte, trataremos dos problemas geopolíticos envolvendo Índia e China; na segunda parte, analisaremos a BRI como um instrumento da expansão geoeconômica chinesa; por fim, na parte derradeira, discutiremos os possíveis ganhos para as duas nações asiáticas em caso de cooperação econômico-comercial estratégica e pragmática.

**Palavras-chave:** Rivalidade geopolítica, Índia e China, cooperação econômica estratégica.

## RIVALIDADE HISTÓRICA E QUESTÕES GEOPOLÍTICAS CANDENTES

Índia e China são potências de peso e poder diferentes. Historicamente foram grandes potências econômicas asiáticas chegando a partilhar metade do PIB industrial global durante séculos, especificamente até a ascensão do capitalismo europeu do século XVIII (NAYYAR, 2014). Após sofrerem com o domínio imperial inglês – e de outras potências europeias – e perderem a pujança e o protagonismo econômico e geopolítico histórico ao longo do século XIX e primeira metade do século XX, buscaram recuperar o prestígio e o projeto de poder nacional no contexto da ordem internacional de Bretton Woods.

A Índia vem, desde então, construindo sua afirmação como força regional, com claras ambições globais, mas ainda sem a devida condição material – militar e econômica – para ser reconhecida ou respeitada como grande potência. Desde Jawarhalal Nehru (1947-1964) a inserção internacional do país busca a necessária autonomia estratégica de modo a melhor alcançar os interesses nacionais indianos. A política externa indiana, a despeito de ter desenvolvido uma estratégia de não alinhamento ao longo de décadas, defendeu, igualmente, uma postura universalista ao encontro de temas da agenda do pós-Segunda Guerra. Mohan defende que Nehru buscou dar sentido ao universalismo acima dos elementos que ficaram marcados como tradicionais na política externa indiana, a exemplo do não alinhamento ou da retórica terceiro-mundista do G-77. O autor advoga que tais elementos tomaram corpo após sua morte, em 1964 (MOHAN, 2010a). Nesse sentido, as guerras com a China (1962) e com o Paquistão (1965, 1971) tiveram papel relevante na defesa mais enfática da soberania e na construção de meios dissuasórios militares. Além disso, o teste nuclear chinês em 1964 e o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em 1968, colaboraram para isso. Para a Índia, o TNP era discriminatório e não se propunha à combater o privilégio do poder nuclear das grandes potências.

Com os anos 1990 e a abertura econômica parcial (CRUZ, 2007), a política externa indiana buscou aproveitar melhor as relações com os países do leste asiático por meio da *Look East policy* implementada pelo governo de Narasimha Rao (MUNI, 2013). A partir de um robusto crescimento econômico, que permanece alto e a afirmação nuclear – com os testes *POKHRAN II*, em 1998 – a Índia procurou se afirmar como uma força mundial. A despeito da inserção regional e internacional de caráter mais autonomista, o há especialistas que advogam a tese de que o país buscou se afastar da estratégia do não alinhamento e executar uma política externa mais “responsável” (NARLIKAR, 2009). Com a ascensão de Narendra Modi (BJP) ao cargo de primeiro ministro em 2014, a região do leste asiático voltou a ter espaço privilegiado na agenda indiana com a política do *Act East* – iniciativa lançada durante o 12º encontro do grupo ASEAN (SINGH, 2018).

Por outro lado, a China, após três décadas de Revolução Cultural, implemen-



tada por Mao Tsé-Tung (1949-1976), logrou maior êxito em sua afirmação como potência a partir das reformas de 1978, implementadas por Deng Xiaoping (1978-1992), e se tornou um formidável poder econômico e mesmo militar a ponto de, hodiernamente, disputar espaços estratégicos com a superpotência estadunidense. Nesse sentido, o desenvolvimento de um complexo industrial-militar transformou a China na terceira força militar e no segundo maior orçamento mundial. O arsenal estratégico do país abarca desde a capacidade de fabricar e lançar mísseis balísticos intercontinentais, passando por sofisticado sistema de defesa antiaérea (HQ-16), dispositivos de guerra cibernética até caças de ataque de quinta geração (J-20). O progresso naval é igualmente extraordinário, o país é capaz de projetar e construir uma série de navios de guerra, como fragatas, contratorpedeiros, submarinos (com propulsão nuclear) e porta-aviões, como o “Type 001A” (o projeto é contar com 6 porta-aviões nucleares até 2035). Hoje a China tem uma capacidade de desenvolver, produzir e exportar armamentos de ponta (como o míssil hipersônico *Xingkong-2*), consolidando sua posição na hierarquia de poder militar global.

Nosso objetivo aqui não é analisar a política externa chinesa em detalhes, pois não é o foco do trabalho, por isso, apresentaremos – como fizemos acima no caso indiano – as linhas gerais da inserção internacional do país. A China se transformou em uma grande potência (GOLDSTEIN, 2005) e vem buscando seu lugar de protagonismo na ordem internacional. O país hoje ostenta a maior economia e a maior participação no comércio mundial (OMC, 2018). A China se transformou no maior exportador e importador mundial e vem buscando construir uma sofisticada rede de influência em todos os quadrantes do globo. O país integra fóruns de grande relevância estratégica, como a Organização para a Cooperação de Shanghai, o BRICS, o G20, além de liderar a nova arquitetura financeira mundial com o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) e a *Belt and Road Initiative* (BRI).

É importante ainda, ressaltar que a ascensão de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos e sua política externa anti-liberal crítica da ordem internacional vigente, encurtaram o caminho para uma maior liderança mundial chinesa. Atualmente, a China busca uma inserção internacional mais responsável e se coloca como referência para a estabilidade dos principais pilares da ordem política e econômica globais.

Todavia, apesar de se colocar como “potência responsável”, a China é vista com apreensão e desconfiança por muitos países, especialmente pela Índia, que percebe sua expansão de poder como agressiva (RAJAGOPALAN, 2017). Desse modo, as relações sino-indianas se mantêm dentro de uma realidade competitiva e delicada. Mohan estabelece cinco pontos relevantes na ascensão das duas potências em franca ascensão: 1) são economias ligadas à globalização e integração regional, além de serem, hodiernamente, motivadoras da ordem internacional, diferentemente das críticas do passado; 2) devido ao crescimento econômico robusto, ambas devem se tornar polos gravitacionais e alterar a geopolítica da região; 3) Índia e China estão cada vez mais dependentes do comércio marítimo, o que faz que elas invistam pe-

sadamente em infraestrutura e poder naval; 4) construção de marinhas de guerra compatíveis com as ambições e o crescimento, ou seja, desenvolver uma “Marinha de águas azuis” capaz de acompanhar os interesses econômicos no globo; 5) o resgate da tradição naval outrora importante (MOHAN, 2010a).

Estes cinco pontos levantados por Haja Mohan são fundamentais para entendermos em que medida Índia e China disputam espaços de poder – de forma assimétrica, é verdade. Os pontos 3 e 4 são particularmente importantes e tem sido objeto de grande esforço e investimento dos dois países, que possuem cada vez mais poder militar e são consideradas terceira (China) e quarta (Índia) força militar mundiais (GFP, 2019).

As relações indo-chinesas foram e ainda são marcadas por tensões, conflitos e disputas. A despeito de haver contínuo esforço político-diplomático de ambas as partes, o nível de instabilidade e incompreensões tem sido a regra. Os problemas de fronteira ilustram bem esta questão e o efeito psicológico impregnado nas sociedades cumpre, igualmente, o papel de manter a percepção do outro como inimigo ou rival. De todo modo, a despeito de iniciativas dos dois governos, as tensões são inevitáveis uma vez que um dos principais espaços geopolíticos de expansão do poder chinês é o oceano Índico – declaradamente o principal espaço estratégico indiano - e a influência sobre países vizinhos da nação hindu. Como bem salienta Scott

Como o Ministro das Relações Exteriores da Índia, Yashwant Sinha, admitiu, China e Índia precisam “tentar assegurar que cada um tenha espaço estratégico suficiente”. Entretanto, seus “espaços estratégicos” estão, de várias maneiras, na mesma arena espacial, isto é, Pacífico asiático, Sul da Ásia, Oceano Índico e Ásia central. Ambos os Estados estão engajados em “controlar os espaços” diretamente e indiretamente e, às vezes, competindo um com o outro (SCOTT, 2008, p. 02, tradução nossa).

É o que o autor chama de “o grande jogo das grandes potências entre Índia e China e a lógica da geografia” (SCOTT, 2008). Por isso, a reação indiana é militarmente contundente: o país vem ampliando seus dispositivos de defesa, sobretudo navais, para tentar instrumentalizar uma política de negação do mar à China. Além de fragatas e contratorpedeiros, o país vem expandindo sua autonomia tecnológica no setor e conseguiu um feito digno de nota: fabricar um navio aeródromo nacionalmente (além de estar fabricando o segundo). O objetivo precípua do país é ter uma “Marinha de águas azuis”, com duzentos navios de guerra até 2027, capaz de atuar em todos os oceanos (Vice-Almirante Murugesan *apud* The Economic Times). Nesse sentido,

As frases de “Aden a Malaca” ou “de Suez ao Mar do Sul da China” foram reinjetadas no discurso de segurança nacional. Para mostrar como isso não é conversa vazia, uma série de operações da Marinha indiana, que tem mostrado a bandeira tricolor em águas tão longínquas quanto

o Atlântico Norte e o Pacífico Sul e do Mediterrâneo ao Mar do Japão. Mais importante ainda em atividades anti-pirataria no Golfo de Aden (desde 2008) e as operações de socorro no Mediterrâneo (2006) e no Índico (2004-2005) tem demonstrado a capacidade crescente da Marinha indiana e da política de Nova Délhi de atuar distante da sua costa (MOHAN, 2010c, online, tradução nossa).

É importante salientar que a Índia vem desenvolvendo, há décadas, um complexo industrial-militar capaz de planejar, desenvolver e fabricar carros de combate (*Arjun*), mísseis de curto, médio e longo alcance (*Prithvi*, *Brahmos* e *Agni*), submarinos nucleares (*Scorpène*, em parceria com a França), aviões de combate leve (*Tejas*), além da reconhecida competência no campo de satélites, especialmente pelo míssil anti-satélite recentemente testado.

Considerando que o continente asiático se tornou o epicentro da economia global e que Índia e China são dois dos mais importantes atores do tabuleiro geopolítico e econômico da região é relevante analisarmos na próxima seção como o país indiano pode agir para conter seu principal rival – ao menos tentar atenuar os efeitos hegemônicos regionais – e se afirmar como potência regional com aspirações globais. Propomo-nos a fazer uma reflexão acerca das potencialidades que estão embutidas na oportunidade de adesão condicionada da Índia à BRI.

## BELT AND ROAD INITIATIVE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES.

A BRI é uma realidade. Muitos países já assinaram memorandos de entendimento para entrarem no megaprojeto econômico-comercial da chinês (incluindo países europeus, africanos, latino-americanos e asiáticos). O que impede que a Índia adira? Questões de ordem geopolítica ou econômicas?

Do ponto de vista das relações econômico-comerciais, o déficit comercial indiano é um dos principais problemas. Há um grande superávit chinês no fluxo bilateral de aproximadamente 95 bilhões de dólares. (GE, 2019). Um desequilíbrio persiste, no entanto, no comércio China-Índia. A Índia está buscando maior acesso ao mercado chinês de produtos agrícolas e também quer fortalecer as trocas entre as pessoas com a China, exportando serviços de software, setor em que a Índia tem vantagem. As diferenças nas estruturas comerciais também preocupam a Índia, que exporta produtos de baixo custo e valor adicionado, como minério de ferro e produtos agrícolas, enquanto as exportações chinesas são bens de maior valor adicionado, como *high-tech*.

Outra sensível questão para a Índia é o problema geopolítico. O país vem tentando conter o “bloqueio” geoeconômico chinês do “colar de pérolas” (*string of*

*pearls*)<sup>1</sup> que vem sendo fortalecido com o projeto da Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*, BRI) (ASHRAF, 2017). Nesse sentido, a contenção indiana seria o “Grande jogo” chinês (NALAPAT, 2006). A parceria sino-paquistanesa é também motivo de preocupação indiana, principalmente em função do Corredor Econômico China-Paquistão (*China-Pakistan Economic Corridor*, CPEC), além da cooperação no âmbito militar.

A participação indiana em arranjos institucionais, como BRICS, *Asian Investment and Infrastructure Bank* (AIIB) ou Organização para a Cooperação de Xhangai (OCX) não alterou a desconfiança com que o país enxerga a BRI. Esta percepção decorre, sobretudo, em função das pressões geopolíticas no Índico e da íntima cooperação sino-paquistanesa via CPEC (SACHDEVA, 2018). O CPEC é considerado um problema também, porque, além de se revelar uma ameaça geoeconômica, é um projeto que se utiliza de região reivindicada pela Índia, a Caxemira, ou seja, torna-se um problema de soberania territorial.

Não se pode olvidar que o CPEC dá à China autonomia decisória sobre o uso estratégico do Índico, uma vez que o porto de Gwadar lhe confere status autônomo de uso e ajuda o país a resolver o dilema do estreito de Malaca<sup>2</sup>, além de garantir um porto próximo ao Estreito de Ormuz e Golfo Pérsico – região pela qual passa a maior parte do petróleo importado pela China.

É importante salientar que os vizinhos indianos, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka e Maldivas, já se associaram a BRI (PANT; PASSI, 2017). Porém, considerando os enormes obstáculos geopolíticos parece que uma possível participação indiana no ambicioso projeto geoeconômico chinês não deve acontecer. Assim sendo, uma das alternativas à BRI é a parceria que vem sendo trabalhada com o Japão para oferecer outra proposta de integração logística e econômica no continente asiático (BORAH, 2019).

Nesse sentido, o Corredor de Crescimento Ásia-África, lançado por Modi e substanciado por um documento de visão conjunta indo-japonesa durante a 52ª reunião anual do Banco Africano de Desenvolvimento, é um passo nessa direção. A Índia também permanece comprometida com o Corredor Internacional de Transporte Norte-Sul - um sistema proposto de transporte multimodal de 7.200 quilômetros (navio, ferroviário e rodoviário) que conecta o Oceano Índico e o Golfo Pérsico ao Mar Cáspio, através do Irã à Rússia e ao norte da Europa – embora o progresso em direção à sua operacionalização permaneça lento. Se a Índia perceber e capitalizar mais opções que não envolvem a China, poderemos acabar vendo uma resposta indiana que não é circunscrita pelos contornos da BRI (CLARKE, 2017).

1 Este conceito remete à ideia de que a Índia está cercada por uma rede de bases militares, portos e constrangimentos econômicos chineses. Para mais informação ver: KHURANA, Gurpreet S. China's 'String of Pearls' in the Indian Ocean and Its Security Implications. *Strategic Analysis*, v. 32, n. 1, p. 1-39, 2008.

2 O problema do Estreito de Malaca é que é uma região geopoliticamente vulnerável, pois pode ser bloqueado ou ter seu acesso dificultado em caso de conflito com a Índia ou Estados Unidos e comprometer o grande fluxo de comércio que passa por ali.

Haveria uma suspeita por parte de alguns *policymakers* indianos de que a BRI foi concebida como um instrumento para o aumento da influência geopolítica chinesa (PANT; PASSI, 2017). Nesse sentido, o ministro das Relações Exteriores da Índia, o diplomata e filho do grande estrategista K. Subrahmanyam, S. Jaishankar, assim afirma:

Para nós, esta é uma iniciativa nacional chinesa. Os chineses a conceberam, criaram um plano. Não foi uma iniciativa internacional que eles discutiram com o mundo, com países interessados ou afetados por ela (...). Uma iniciativa nacional é criada com interesses nacionais, não cabe a outros comprá-la. A nossa posição é que, se isso é algo sobre o qual eles querem uma participação maior, eles precisam ter discussões maiores, e isso não aconteceu (JAISHANKAR, 2015, online, tradução nossa).

Em 2019, o ministro reiterou a postura indiana de não adesão à BRI, alegando a questão sobre a soberania indiana na Caxemira e ao corredor econômico com o Paquistão (JAISHANKAR, 2019).

Outro ponto importante criticado pelo governo indiano é a armadilha da dívida (*debt trap*) que condena os países que aderiram à BRI, como Sri Lanka ou Mianmar, a uma dependência econômica, mas igualmente concede à China uma vantagem geopolítica em outras questões que possam envolver esses mesmos países amarrados na teia da dívida com a China.

Todavia, a despeito das críticas e declarações contrárias à BRI, a iniciativa pode ser a grande oportunidade para os investimentos tão necessários em infraestrutura na Índia. Haveria uma possibilidade real de ganhos caso o país resolvesse aderir ao megaprograma de investimentos chineses (JAH, 2016). O autor vai mais além ao dizer que:

O fato incontestável de hoje é que a China tem capital financeiro, tecnologia e, acima de tudo, a necessidade esmagadora, em seu próprio interesse nacional, de acelerar o desenvolvimento desses países a uma extensão que não poderia ser imaginada nem mesmo em meia década atrás. Também é um fato incontestável que os túneis, estradas e ferrovias que ele pretende construir perfuram as muralhas naturais do sul da Ásia, o Himalaia e acabam com a hegemonia geográfica da Índia sobre o resto do sul da Ásia. (JAH, 2016, online, tradução nossa).

A adesão indiana à BRI poderia facilitar, outrossim, o acesso à mercados da Ásia central e outras economias envolvidas no projeto geoeconômico chinês, além do quê, a Índia poderia se transformar em um dos nós da importante rede comercial criada. Outro ponto relevante seria o possível isolamento comercial do país ao não aderir à BRI, pois a conexão econômica e a infraestrutura gerada não integrariam a Índia, gerando consequências negativas à economia indiana (PANT, PASSI, 2017).

Há, portanto, a despeito dos problemas e limitações citados acima, espaço para ganhos indianos na BRI? Pant e Passi especulam acerca dos possíveis acessos a rotas de comércio abertos pela iniciativa e salientam que, caso a China faça concessões às demandas indianas quanto ao CPEC, seria possível uma cooperação no âmbito da BRI (PANT; PASSI, 2017).

Importante líder do Partido do Congresso (INC, em inglês), oposição ao governo Modi, declarou em mais de uma oportunidade que a Índia deveria participar do projeto BRI, pois não há nada a perder em tal iniciativa. A não inclusão do país no projeto seria uma grave falha na política externa em vigor (TEWARY, 2017). Esta é a mesma percepção do líder do partido Comunista indiano que argumenta que a não participação na BRI pode isolar o país (KARAT, 2017).

Um questionamento relevante deve ser colocado: a Índia consegue fazer frente ao imenso poder de influência e pressão chinês na região? “Se não puder superar seu inimigo, junte-se a ele”. Seria esta a estratégia indiana de conformação ao projeto de poder de Beijing ou há uma alternativa juntamente com outros parceiros críticos da iniciativa BRI, como Estados Unidos e Japão?

A BRI seria um projeto de conectividade econômica via uma grande rede de infraestrutura que responde à necessidade chinesa de aportar seu excesso de capital e capacidade industrial, aproveitar a demanda externa e exportar serviços, bem como garantir influência política. Ou seja:

Obor é um meio de estender esferas de influência política, principalmente na África atualmente, para o Sudeste Asiático, Sul da Ásia, Ásia Central e Oeste da Ásia. Trata-se de comprar liderança regional na busca pela hegemonia. Acima de tudo, é um trampolim para as aspirações da China à liderança global, criando um rival à área econômica transatlântica, com os EUA em seu ápice (NAYYAR, 2017, online, tradução nossa).

## CONCLUSÃO

Buscamos analisar neste trabalho as possibilidades de cooperação e ganhos em uma possível adesão indiana à BRI. Como vimos, os obstáculos geopolíticos principalmente aparentar ser o principal entrave. De fato, enquanto China e Índia não encaminharem as questões de fronteira e as ocupações territoriais, qualquer grande projeto de cooperação deve ser evitado.

Contudo, não se pode ignorar alguns fatos relevantes na relação bilateral e nas aspirações globais destas duas potências emergentes asiáticas: a) as duas nações pretendem alterar a ordem internacional e construir uma governança multicêntrica; b) Índia e China nunca foram grandes rivais históricos até a guerra de 1962, ou seja, seus conflitos são contemporâneos; c) qualquer tentativa de contenção da China, seja bilateralmente (Índia-EUA), seja multilateralmente (QUAD, EUA, Austrália,

Japão e Índia) não deve resolver o problema, qual seja, a acomodação da China como grande potência. Talvez, caso os indianos pensassem em uma cooperação para a gestão da ordem asiática a partir da OCX, os ganhos de longo prazo seriam incalculáveis.

De todo modo, a Índia deve pensar que a sua plataforma de expansão de poder na direção de uma potência global não terá futuro caso não consiga se consolidar como um grande *player* regional. Além disso, o país precisa urgentemente solucionar seus sérios problemas internos, como a infraestrutura. Como discutimos mais acima, a China pode ser parte desta solução.

## REFERÊNCIAS

CHALLANEY, Brahma. Myths of Kashmir. Project Syndicate, 02, Set. 2019. Disponível em: < <https://www.project-syndicate.org/commentary/jammu-kashmir-special-status-india-pakistan-china-terrorism-by-brahma-chellaney-2019-08> > . Acesso em: 08/10/2019.

CLARKE, Michael et al. China's Belt and Road Initiative: Views from along the Silk Road. Asia policy, n. 24, p. 65-122, 2017.

GE, Huang. India's BRI rejection means lost opportunities: experts. Global Times, 04/Ago. 2019. Disponível em : < <http://www.globaltimes.cn/content/1145086.shtml#targetText=China%2DIndia%20trade%20rose%2013.2,the%20Chinese%20Ministry%20of%20Commerce> > . Acesso em: 08/10/2019.

JAISHANKAR, Subrahmanyam. India won't join BRI, it's concept won't apply to us. The Economic Times, 04, Out. 2019. Disponível em: < <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-wont-join-bri-its-concept-wont-apply-to-us-jaishankar/articleshow/71441347.cms>> . Acesso em: 05/10/2019.

\_\_\_\_\_. IISS Fullerton Lecture by Dr. S. Jaishankar, Foreign Secretary in Singapore. Ministry of External Affairs, 2015. Disponível em: < <http://mea.gov.in/Speeches-Statements.Htm> > .

JHA, Prem Shankar. Why India must embrace China's One Belt One Road plan. The Wire, 2016.

JOSHI, Manoj. Fresh overtures hint at a thaw in India-China relations. AsianTimes, Março, 2018. Disponível em: < <https://www.asiatimes.com/2018/03/opinion/fresh-overtures-hint-thaw-india-china-relations/>> . Acesso em: 08/10/2019.

KARAT, P. Belt and Road initiative: Blinkered view of government. People's Democracy, 21, Mai. 2017. Disponível em: < <https://peoplesdemocracy.in/2017/0521pd/belt-and-road-initiative-blinkered-view-government>> . Acesso em: 08/10/2019.

NAYYAR, Deepak. One Belt, One Road has no basis on China's history. Live Mint. 09, Jun. 2017. Disponível em: < <https://www.livemint.com/Opinion/lrHN->

[ZQcdLcDN2eTtmbC9cK/One-Belt-One-Road-has-no-basis-in-Chinas-history.html](#)>. Acesso em: 01/10/2019.

SACHDEVA, Gulshan. Indian perceptions of the Chinese Belt and Road initiative. *International Studies*, v. 55, n. 4, p. 285-296, 2018.

TEWARI, Manish. OBOR is the Grandest Failure of Indian Foreign Policy. *The Indian Express* (Online). 17. Mai. 2017.



## A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, AS REFORMAS DE DENG XIAOPING E A PARTICIPAÇÃO NO TABULEIRO GLOBAL

Joaner Campello de Oliveira Junior<sup>1</sup>(BNDES)

### RESUMO

A República Popular da China a partir das reformas iniciadas por Deng Xiaoping vem apresentando não apenas o seu desenvolvimento interno, como também vem incrementando a sua participação no tabuleiro global. Diante desta realidade, se objetiva analisar com base na teoria do *heartland* se a estratégia de desenvolvimento chinesa pode ser compreendida com base numa releitura da retrocitada teoria, protagonizando a construção de um poder terrestre no espaço euroasiático e devido à sua necessidade por matérias primas tem ampliado este protagonismo pelo espaço sul-americano, com particular interesse na questão da integração de infraestrutura na América do Sul. Para a persecução deste objetivo será utilizado como marco teórico à teoria desenvolvida por Mackinder (1904), o método dedutivo e histórico, a pesquisa bibliográfica cujas fontes foram extraídas da literatura especializada.

**Palavras-Chave:** China. *Heartland*. América do Sul

---

1 Advogado. Pós-Graduado em Direito Público e Tributário pela AVM Educacional. Mestre em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino Americana pela Universidad de la Empresa – Uruguai. E-mail: joanercampello@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

A literatura tem produzido muitas observações voltadas a analisar a China, principalmente, após o processo de reabertura, desenvolvimento e modernização iniciado após a ascensão do Partido Comunista ao Poder no país e continuado por Deng Xiaoping a partir de 1978.

A partir deste marco temporal o país tem despertado o interesse mundial. Afinal, é possuidor de números grandiosos quer seja pela extensa continentalidade, quer seja no seu bilionário contingente populacional. Além disso, a forma que o país tem conduzido o seu desenvolvimento por meio do discurso de ascensão pacífica, priorizando a multilateralidade e a cooperação tem produzido resultados e influência impressionantes para o sistema internacional.

De conseguinte, revela-se atual e relevante o objetivo deste trabalho, vez que, busca se evidenciar se a estratégia de desenvolvimento chinesa e a forma de se inserir no sistema internacional têm contribuído para a conformação de uma nova ordem global pautada numa renovada leitura do poder terrestre estabelecido por Mackinder, em 1904.

De forma complementar, busca-se analisar em que medida a aproximação chinesa com os países sul-americanos amplia ainda mais o contexto da construção do poder territorial chinês, ao mesmo tempo em também pode colaborar para relegar a América do Sul um espaço secundário no sistema internacional.

Para a persecução do objetivo proposto se utilizará o método histórico para evidenciar o contexto do desenvolvimento chinês e o método dedutivo. Ademais, proceder-se-á a técnica de pesquisa bibliográfica utilizando-se fontes reconhecidas na literatura especializada impressa e digital.

## ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE A TEORIA DE HEARTLAND

Segundo Mackinder (1904) o conceito de *heartland* ou área pivô refere-se a uma vasta região territorial na Eurásia com amplo potencial para a agricultura, pecuária, extrativismo ou assentamento de grupos humanos, rico em recursos naturais, terras férteis ou potencialmente agricultáveis, vastas reservas de recursos hídricos, planícies ou estepes e florestas, com rios caudalosos, enormes jazidas de recursos minerais metálicos e não metálicos, do ferro e manganês ao fósforo e potássio, enormes reservas de recursos energéticos como carvão mineral e petróleo, porém, representa uma região subpovoada, que, em termos históricos, nunca foi totalmente dominada por um único império.

Neste contexto, de valorização do poder euroasiático, o autor descreveu a possibilidade de uma aliança entre Alemanha e Rússia no contexto geopolítico do século XX para a formação de uma nova ordem de poder, sustentando

*The upsetting of the balance of power in favour of the pivot state, resulting in its expansion over the marginal lands of Euroasia, would permit of the use of vast continental resources for fleet building, and the empire of the world would then be sight. This might happen if Germany were to ally herself with Russia. (MACKINDER, 1904, p. 313).*

De outro bordo, assevera que os Estados Unidos ao se tornar uma potência ocidental afeta o equilíbrio da Europa indiretamente por meio da Rússia, destacando a importância bioceânica na construção do canal do Panamá para tornar o Mississipi e os recursos atlânticos disponíveis no Pacífico. Também menciona sobre o espaço sul-americano, reservando a este um possível papel de subordinação a potência hegemônica.

Em síntese, Mackinder considera a importância do poder terrestre em uma área extensa e provida de riquezas naturais em contraponto ao poder marítimo o qual à época era principalmente exercido pela Grã-Bretanha ao mesmo tempo em que considerava a possibilidade da América do Sul desempenhar um papel secundário neste cenário. É importante dizer que Rocha e Albuquerque (2014, p.3) reiteram a importância sobre o domínio do espaço euroasiático, afirmando que “o país ou aliança que transformar as riquezas das vastas extensões euroasiáticas em poder econômico poderá lançar-se enquanto poder militar e disputar a hegemonia mundial”.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A CHINA, A ESTRATÉGIA E O DESENVOLVIMENTO CHINÊS

*Ab initio*, deve ser dito que Mackinder já mencionava a ameaça asiática caso houvesse a conquista do território Russo. Na atualidade, a China mantém um crescimento longo e desperta a atenção dos atores internacionais e do debate especializado, embora seja uma nação de história e cultura milenares que ao longo dos séculos sofreu diversas mudanças na forma de se relacionar com o mundo exterior.

Na idade média, no amanhecer do século XV, durante a Dinastia Ming, o país mantinha uma frota imperial desenvolvida para a exploração e o comércio exterior, assim como visava difundir a glória do império Chinês, a sua cultura e, em termos modernos, exercer o *soft power*. Sem embargo, em 1521, o imperador ordenou a destruição da frota e proibiu o comércio fora das águas territoriais por compreender que a China não necessitava nada do mundo exterior. (LI, 2012)

Enquanto o país se fechava ao mundo exterior, o ocidente se interessava pela China não somente com a ambição de instar o seu governo a se abrir para o mundo, como também forçar a passagem de seus produtos. Neste cenário, A primeira Guerra do Ópio ocorrida entre 1839 e 1842 além de representar um período de enorme humilhação, impôs um enorme ônus ao governo chinês. Com a derrota foi assinado

em 29 de agosto de 1942 o Tratado de Nanquim entre a China e Grã-Bretanha, quando foi imposta a abertura de portos chineses aos britânicos e também tarifas aos produtos importados chineses. (LI, 2012), (JAEGER, 2017).

Em 1949, a vitória conduzida pelo partido comunista com o apoio dos trabalhadores e do campesinato sobre os republicanos que apoiavam o capitalismo e potências ocidentais que atuavam na China acarretaram mudanças no poder central. Dentre as primeiras medidas que ajudaram a consolidar o regime comunista na sociedade foram à nacionalização dos meios de produção, os planos quinquenais e a perseguição de líderes opositores.

O período iniciado em 1949 até o início dos anos 1960 foi marcado pela tentativa de aproximação do partido comunista como um parceiro de revolução da União Soviética por meio de uma política de alinhamento a Moscou com o eixo Moscou-Beijing se transformando em um polo de troca de informações e construção política. (FENG, 2007).

A eclosão da Guerra da Coreia no período compreendido entre 1950-1953 pôs a China e os EUA em polos opostos. Enquanto o governo americano apoiou os sul-coreanos, a China e Rússia intervieram em favor da Coreia do Norte. (JAEGER, 2017).

Ainda em 1953, o Premier Chinês *Zhou Enlai* em um encontro com uma delegação do governo indiano, pela primeira vez, apresentou os cinco princípios de coexistência pacífica<sup>2</sup> que consistem em diretrizes as quais o país baseava a reforma do sistema internacional e a sua relação com os outros Estados. (CHINA, 2019).

Devido às dificuldades enfrentadas pelo governo norte-americano com a guerra do Vietnã se estabeleceu, no final da década de 60, a doutrina Guam com o governo norte-americano passando a atribuir aos seus aliados responsabilidades acerca da manutenção e custeio das suas necessidades securitárias. Este contexto, facilitou o estreitamento de laços entre o Japão e os vizinhos asiáticos, ocasionando a promoção de um processo de industrialização regional. (JAEGER, 2017), (LEITE, 2005).

No curso da década de 70, o rompimento das relações chinesas com a URSS contribuiu para que os EUA mudassem a política de isolamento e contenção adotada até então para a China, vez que, o país asiático passou a desempenhar um papel importante na política de contenção da expansão do poderio soviético na Ásia, dando importância geoestratégica a China para os Estados Unidos (LEITE, 2005).

Em 1971, ocorre a entrada do país na ONU, refletindo o início do projeto de inserção internacional chinesa. De fato, a aproximação com os Estados Unidos permitiu o início da modernização econômica do país a partir da entrada de investimentos externos e das reformas promovidas por Deng Xiaoping no final da década de 70.

---

<sup>2</sup> Respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, Não agressão entre Estados, Não interferência na política interna, Igualdade entre Estados e benefícios mútuos em seus relacionamentos e existência dos Estados baseada na paz.

A partir da morte de *Mao Tsé Tung* em 1976 e a ascensão de Deng Xiaoping ao poder político chinês se dá a implementação em 1978 das chamadas quatro modernizações que visavam o crescimento econômico, privilegiando os setores da agricultura, a indústria, as forças armadas e a ciência e tecnologia com políticas governamentais; além de promover a Política de Portas Abertas que visava o estabelecimento de vínculos diplomáticos com países de fora do bloco comunista. (AMARAL, 2012).

Não obstante, o fim da guerra fria trouxe um redirecionamento a política diplomática chinesa. O fim da URSS, a primazia norte-americana e o corte ideológico liberal acarretaram em pressões externas promovidas por instituições ocidentais que passaram a cobrar posturas proativas chinesas em matéria de direitos humanos, infringidos durante a Revolta da Praça da Paz Celestial (Tiananmen). A consequência deste processo foi o afastamento entre a China e os EUA, acarretando de necessidade do país asiático buscar outras regiões para ampliar a sua inserção internacional e possibilitar o desenvolvimento interno. (SILVA, 2015).

Em virtude do acelerado uso de capital intensivo para abastecer a sua indústria de base, o país teve alavancada a demanda por matérias-primas e fontes de energia. Por esta razão a China se voltou para a América Latina, África e outras regiões do globo ricas em *commodities*. (FERCHEN, 2010).

À medida que a China evoluiu a sua reforma econômica e abertura ao mercado internacional foram progredindo as negociações para a sua adesão a Organização Mundial do Comércio - OMC. Em 1999 foi assinado o acordo bilateral de adesão entre a China e EUA. Finalmente, em dezembro de 2001 a China torna-se membro da OMC.

Em 2002, a ascensão de Hu Jintao e Wen Jianbao a liderança da China marca uma mudança na inserção internacional do país. O crescimento econômico, militar e político estabeleceu a presença global chinesa, acarretando uma percepção de ameaça chinesa no tabuleiro internacional. A partir disso, o governo chinês passou a emitir sinais que não desejava contestar a posição norte-americana, mas construir um desenvolvimento pacífico, culminando em 2004 a aprovação por Hun Jintao o *road map* estratégico o Caminho de Desenvolvimento da Ascensão Pacífica da China, reformulado, em 2006.

Para a consecução da ascensão pacífica segundo o premiê Wen Jianbao seriam necessárias as seguintes premissas: aproveitar a vantagem da paz mundial para a promoção do desenvolvimento da China e salvaguardar a paz no mundo por meio do desenvolvimento chinês; basear-se na força da própria china e do seu trabalho independente e forte; dar continuidade a política de abertura com a atuação ativa no comércio internacional e trocas econômicas; a ideia de ascensão pacífica deve estar presente por várias gerações; não estaria no caminho de outro país ou o ameaçaria ou ainda conseguir a hegemonia mundial a custo de uma nação em particular. (SUETTINGER, 2005).

Portanto, é perceptível que as reformas implementadas pela ascensão do partido comunista ao poder tiveram o condão de produzir o desenvolvimento interno chinês, mudar o modo de se relacionar com o mundo externo e a sua forma de inserção internacional, levando o país a desempenhar certo protagonismo mundial.

Diante desta realidade, a pujança chinesa e sua ascensão rumo ao *status* de potência mundial podem ser identificadas pelos aspectos militar, econômico e político.

A República Popular da China possui uma população aproximada de 1,3 bilhões de habitantes, de acordo com o 5º censo demográfico nacional, o que representa 22% da população mundial<sup>3</sup>. Em termos territoriais, o país ocupa o 3º lugar do mundo com 9.600.000 Km<sup>2</sup> atrás apenas de Rússia, Canadá e a frente dos Estados Unidos.<sup>4</sup>

No campo militar, é flagrante o aumento dos investimentos militares de forma exponencial. No período compreendido entre 1990 e 2015 o aumento foi de 2.129,77%, enquanto os norte-americanos no mesmo período tiveram aumento de 194,67%. Vale ressaltar que os investimentos militares chineses, em 2015, atingiram o patamar de 36,04% dos investimentos norte-americanos, enquanto em 1990 representava irrisórios 3,29%<sup>5</sup>.

Além do expressivo e contínuo aumento nos investimentos militares chineses, no campo econômico também é de notório conhecimento a evolução do produto interno bruto chinês.

Também, a partir do processo de abertura a China passou a adotar mudanças na sua estratégia político-diplomática. Neste aspecto, Gao e Li (2014, p. 128) descrevem que: *“The major nations are the pivot, the periphery countries are the priority, the developing countries are the fundament, and the multilateral cooperation is the stage”*.

As reformas desenvolvidas pelo governo central a partir de 1978 convergiram para que o país se tornasse um polo dinâmico da economia mundial se diferenciando de momentos de baixo desenvolvimento em sua história passada. Segundo Sevaris (2012) o país se converteu no primeiro exportador de bens, o quinto em serviços, o primeiro consumidor mundial de energia e automóveis e o principal consumidor de alumínio, cobre, estanho, zinco e soja e o segundo consumidor de açúcar e petróleo. Em consequência desta expansão o país aumentou a sua posição como sócio comercial em todas as economias do mundo e, em especial, na América do Sul.

Outro aspecto importante se refere ao estímulo dado ao desenvolvimento das empresas chinesas e para a expansão rumo a mercados internacionais, incorporando a estratégia chinesa de tornar-se global. Esta estratégia segundo Rodrigues e Hendler (2018) representa um terceiro período da política do governo central chinês para a internacionalização de capitais, iniciada em 1979, que passaria apoiar

---

3 Disponível em: <http://spanish.mofcom.gov.cn/article/chinas/publicholiday/200504/20050400078953.shtml>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

4 Disponível em: <http://spanish.mofcom.gov.cn/article/chinas/custom/200504/20050400078939.shtml>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

5 Dados extraídos de <https://www.sipri.org/databases>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

a internacionalização de empresas públicas e privadas cujo principal mecanismo foi à concessão de crédito com juros abaixo do mercado por bancos estatais como o *Export-Import Bank of China (Exim Bank)*.

### **Considerações acerca da estratégia de desenvolvimento chinês no espaço Euroasiático**

Além do aumento dos investimentos militares, o aumento contínuo e gradativo do PIB, a estratégia de desenvolvimento do governo central chinês também compreende um conjunto de ações políticas cuja influência se desdobra nos territórios de Europa, Ásia, África e América do Sul.

Em primeiro lugar, destaca-se a participação na Organização para a Cooperação de Xangai que nasceu, em junho de 2001, decorrente das reuniões do quintuplo de Xangai. Para Rocha e Albuquerque (2014) a organização é uma tentativa de aproximação estratégica entre Rússia e China com o escopo de distensionar de antigas questões fronteiriças, reavivando o conceito mackinderiano de *Heartland* por meio da OCS, que engloba exatamente o núcleo central do vasto conjunto euroasiático.

Ainda no território asiático, vale ressaltar a realização do acordo de livre comércio com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>6</sup> firmado em *Phnom Penh*, capital do Camboja, em 4 de novembro de 2002, durante a VIII Cúpula da ASEAN. A área de influência estabelecida pelo acordo de livre comércio entre a China e a ASEAN inclui uma região do sudeste asiático que aprofunda a presença e influência chinesa em uma maior porção territorial asiática quando conjugada com a participação chinesa na região do Acordo de Cooperação Xangai.

Além da presença nestes organismos internacionais, o país marca sua presença no interesse pelo desenvolvimento de infraestrutura como facilitador do comércio internacional que se pode exemplificar pela construção da rota ferroviária mais longa do mundo com 13.000 km de extensão se iniciando em Yiwu (China) até Madrid (Espanha) que atravessa sete países (China, Cazaquistão, Rússia, Bielo-Rússia, Polônia, Alemanha, França e Espanha), abrangendo importante região do território euroasiático, permitindo o deslocamento de produtos chineses até os distantes mercados da Europa por via férrea.

No aspecto marítimo-territorial destaca-se a disputa perpetrada pela China envolvendo as Filipinas pelo controle de atóis e ilhas estratégicas no Mar da China Meridional. Todavia, a Corte Permanente de Arbitragem, em 12 de julho de 2016, emitiu veredito afirmando que a China não tem direitos históricos sobre as ilhas reclamadas, já que são legalmente rochas que não constituem uma Zona Econômica Exclusiva ou Plataforma Continental.

---

6 A Associação do Sudeste Asiático (ASEAN) criada em 8 de agosto de 1967 é uma organização intergovernamental formada por Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Laos, Myanmar, Camboja e Vietnã.

## CONSIDERAÇÕES DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO CHINESA DENTRO DA PERSPECTIVA SUL-AMERICANA

O atentado às torres gêmeas representa um fator de relevo para a ascendência chinesa no espaço sul-americano, vez que, após a queda das torres o governo dos EUA desloca seu foco de atuação para o combate ao terror encarnado na organização *Al Qaeda*.

É preciso ressaltar que a inter-relação político-diplomática da China na América do Sul se inicia com o Chile ao reconhecer a República Popular da China como economia de mercado (processo iniciado em 1999 e terminado em 2001), possibilitando a entrada da China na Organização Mundial de Comércio. O país andino também foi o primeiro sul-americano a subscrever um acordo de livre comércio, sendo a *posteriori* seguido por outros países da região, excetuando o Paraguai que não reconhece o Poder de Pequim.

A aproximação chinesa com o espaço sul-americano pode ser interpretada mediante diferentes objetivos. Em primeiro lugar, o interesse em garantir o seu próprio desenvolvimento nacional como prescreve a estratégia do livro branco para o desenvolvimento pacífico da China. Subjacentemente, além do objetivo econômico acrescentam-se objetivos políticos e por último o interesse de alavancar a sua inserção internacional com a participação chinesa em fóruns multilaterais em defesa da multilateralidade e cooperação (JAEGER, 2015).

De outro aspecto, a China também detém um claro interesse de investir na infraestrutura sul-americana o que permite a melhoria do escoamento das matérias primas necessárias para o desenvolvimento do país e estabelece a possibilidade da internacionalização das empresas chinesas que ao longo dos anos vem aumentando a presença no subcontinente.

Um claro exemplo do interesse chinês na infraestrutura sul-americana se constata pelo apoio do governo central a três projetos integrantes do Projeto Estruturado Corredor Ferroviário Bioceânico Paranaguá-Antofagasta da IIRSA com investimentos da ordem de montante de US\$ 400.000.000. Outra ocasião que reforça o interesse chinês em infraestrutura na América do Sul foi à visita, em 2015, do Primeiro Ministro da China Li Keqiang ao Brasil, Chile, Colômbia e Peru para avançar com as metas do Plano CELAC-China, quando anunciou a participação em diversas obras de infraestrutura no espaço sul-americano e foi dado o prosseguimento dos estudos e negociações sobre a Ferrovia Bioceânica entre Brasil e Peru que recebe financiamento do país asiático.

Além das ações chinesas de apoio a infraestrutura no espaço sul-americano é nitidamente constatada a ascendência da participação chinesa nas relações de comércio exterior no espaço sub-regional sul-americano.



Derradeiramente, o presidente do FONPLATA<sup>7</sup> ao participar na assembleia do Novo Banco de Desenvolvimento – NDB e da reunião com o Banco Asiático de Desenvolvimento em Infraestrutura (AIIB) declarou a disposição de estabelecer um canal de cooperação entre a China e os países latino-americanos, visando à identificação de importantes projetos para a América Latina, especialmente, de infraestrutura e logística.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidentemente, a China é um país de história e cultura milenares, embora durante certo período de sua existência tenha se mantido fechado para o Ocidente. A partir da vitória e ascensão do Partido Comunista ao Poder a sua história e a forma de inserção no mundo começa a ser reescrita, sofrendo profundas mudanças políticas, econômicas e diplomáticas.

O processo iniciado de mudanças iniciado em 1949 e eclipsado a partir das formulações de Deng Xiaoping, em 1978, pôs o país numa rota de crescimento e desenvolvimento que desperta a atenção da literatura especializada.

Notadamente, para manter o expansionismo chinês durante décadas o país desenvolveu um discurso baseado no desenvolvimento pacífico, priorizando a multilateralização e cooperação interestatal. Além disso, o país volta estabelecer a aproximação Moscou-Pequim e participa ativamente de diversos fóruns multilaterais, inclusive no espaço asiático que colabora para a construção da expansão sinocêntrica.

A necessidade de matérias-primas para o desenvolvimento chinês, a baixa infraestrutura sul-americana e a possibilidade do espaço sub-regional representar um potencial mercado importador dos produtos tecnológicos chineses também põe a América do Sul na rota dos interesses do país asiático. Aliado a isso, a expansão das empresas chinesas nos países sul-americanos em setores chave para a economia da China representa um importante ganho de capacidade de poder.

Todo este contexto evidencia uma renovada e paulatina construção de uma nova hegemonia do poder terrestre tal descrito por Mackinder pela China por meio do discurso da cooperação para o desenvolvimento. Não obstante, a construção deste poder terrestre no formato em que se desenha, particularmente, na América do Sul contribui para pressionar os países a maximização da produção de *commodities*, tendente a reproduzir o papel secundário sul-americano no tabuleiro internacional já observado por Mackinder em sua obra.

---

7 *Fondo Financiero para el desarrollo de la Cuenda del Plata.*

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gabriela Granço do. A “ascensão pacífica” na evolução da diplomacia chinesa nas últimas décadas. In: **Aurora- Revista do programa de pós-graduação em ciências sociais da UNESP**. Jul/Dez. v.6. n.1. p.71-93. Disponível em <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/2719>>. Acesso em 10 de abril de 2019.

CHINA. Visão e Ações para promover a construção conjunta da faixa econômica da rota da seda e da rota marítima da seda do século XXI. Embaixada da República Popular da China em Portugal, 2015. Disponível em <<http://pt.china-embassy.org/pot/xwtdt/t1381040.htm>>. Acesso em 10 de abril de 2019.

FENG, Huiyun. *Chinese Strategic culture and Foreign Policy Decicion Making – Confucianism, leadership and war*. Routledge: 2007.

FERCHEN, Matt. As relações entre China e América Latina: Impactos de curta duração ou longa duração? In: Ver. Sociol. Polít. Curitiba, v.19. Suplementar. P. 105-130. Nov. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000400008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000400008&script=sci_abstract&tlng=pt)> . Acesso em 31 de março de 2019

GAO, Fei; LI, Junyang. China’s Diplomacy in the Era of Xi Jinping: Inheritance and Innovation. In: **Interpretation on New Philosophy of Chinese Diplomacy**. Pequim: China Intercontinental Press. 2014.

JAEGER, Bruna Coelho. Investimentos Chineses em infraestrutura na América do Sul: Impactos sobre a integração regional. In: **Conjuntura Austral (Journal of Global South)**. v.8. n. 39-40. dez 2016/mar 2017. P. 4-23. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/65842/40776>> .Acesso em 09 de abril de 2019.

LEITE, Diana Furtado da Silva. A política externa dos Estados Unidos para a China: Contenção pelo engajamento. Dissertação do programa de pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2005. 111 p. Disponível em <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1606/1/arquivo4898\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1606/1/arquivo4898_1.pdf)>. Acesso em 10 de abril de 2019.

LI, Xing. China en el orden mundial capitalista: el nexo de la transformación interna de China y su impacto externo. In: **Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China**. BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Sílvia Victoria. 1ª ed. Ciudad Autonoma de Buenos Aires: Grupo editor latino americano, 2012, p.29-54.

MACKINDER, H.J. **The geographical pivot of history**. In: The geographical journal. v. 170. n.4. Dezembro de 1904. p.298-321. Disponível em: <[www.iwp.edu/.../20131016\\_MackinderTheGeographicalJournal.pdf](http://www.iwp.edu/.../20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf)>. Acesso em 27 de novembro de 2016.

ROCHA, Dyego Freitas; ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. Revisando o Con-

ceito de Heartland na política de contenção ocidental do Século XXI. **Revista de Geopolítica**, v.5. n. 1. p.1-14. Jan/jul. 2014. Disponível em: <<http://www.revista-geopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/94/93>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

RODRIGUES, Bernardo Salgado; HENDLER, Bruno. Investimento Externo Chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores alvo. In: **EI – Estudos Internacionais**. 2018. v.6. n.3. p. 5-25. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/16174>>. Acesso em 03 de abril de 2019.

SEVARES, Julio. El ascenso de China y las oportunidades y desafíos para América Latina. In: **Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China**. BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Sílvia Victoria. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo editor latino americano, 2012, p.325-344.

SILVA, Athos Munhoz Moreira. **A Ascensão da China e os seus impactos para o Leste Asiático**. Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais - PPGEEI – UFRGS, 2015. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132973>>. Acesso em 04 de abril de 2019.

SUETTINGER, Robert L. *The Rise and Descent of “Peaceful Rise”*. China Leadership monitor. n. 12. p. 1-9. Disponível em <[http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm12\\_rs.pdf](http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm12_rs.pdf)>. Acesso em 16 de abril de 2019.



AS “TERRAS RARAS” COMO INSTRUMENTO  
GEOECONÔMICO CHINÊS NA GUERRA COMERCIAL  
E TECNOLÓGICA SINO-AMERICANA

Thayane Queiroz Santos de Jesus

RESUMO

Desde 2018 o mundo acompanha o desenrolar e acirramento da disputa comercial sino-americana. Neste trabalho lançamos luz a uma ferramenta que, se empregue por Pequim, não apenas desafiaria a segurança nacional estadunidense, como também sua liderança tecnológica mundial, qual seja: o freio à provisão de minerais e produtos das chamadas “terras raras” ao mercado americano. Haja vista sua essencialidade para a alta tecnologia, a dominância chinesa em sua mineração e processamento e a dependência americana por importações, **objetivamos** dilucidar como as terras raras somam-se aos instrumentos de pressão e poder disponíveis à China contra as investidas estadunidenses; e crescem, em importância, conforme tal competitividade bilateral se enrijece e passa a enredar a disputa pela vanguarda tecnológica global. Como **marco conceitual**, mobilizamos sobretudo o conceito de “geoeconomia” segundo Blackwill e Harris (2016). Metodologicamente, revisitamos tanto **fontes primárias**, como documentos governamentais, quanto **secundárias**, consubstanciadas em noticiosos e trabalhos científicos concernentes ao tema.

**Palavras-chaves:** Terras raras, Geoeconomia, Guerra tecnológica China-Estados Unidos.

## INTRODUÇÃO

Desde que Estados Unidos e China principiaram uma guerra comercial em 2018, a conjuntura internacional pareceu complexificar-se. Ajuda-nos pensar, contudo, que ela apenas expôs tensões subterrâneas e as grandes mudanças sistêmicas já em curso. Até o momento, Washington tarifou produtos chineses no valor de US\$550 bilhões, ao passo que a contrapartida Pequim limitou-se a US\$ 185 bilhões (WONG; KOTY, 2019). Em teoria, as medidas visariam debelar o crescente déficit comercial com a China, içado aos US\$419 bilhões em 2018 (COSTA; PALUMBO, 2019). Entretanto, fatores como o imbróglio com a companhia ZTE; as sanções aplicadas à Huawei; e a atenção diligente do Departamento de Comércio americano às práticas chinesas concernentes à transferência tecnológica, propriedade intelectual e inovação, lastreiam a hipótese de que a presente espiral retaliatória espelha, sobretudo, uma disputa pela vanguarda tecnológica global.

Nesse contexto, trazemos à lume uma cartada estratégica de que dispõe Pequim: a capacidade de frear a provisão de minerais e produtos de terras raras ao mercado global. O codinome terras raras congrega 17 elementos que, longe de “terras” e “raros”, caracterizam o cotidiano moderno (estão presentes em computadores, celulares, TVs, painéis solares, etc.) e a indústria bélica de ponta. Além de deter a maior reserva mundial desses recursos, a China sedimentou uma posição quase monopólica no processamento dos mesmos, gerando implicações securitárias e econômicas de primeira ordem para os países deles dependentes, dentre os quais os Estados Unidos.

Não soa fortuito que, em sua primeira viagem doméstica após as represálias americanas a Huawei, o presidente Xi Jinping tenha visitado o distrito de Jiangxi, considerado o centro dinâmico da produção nacional de terras raras (ZHENG, 2019). Na ocasião, em passagem por uma fabricante de ímãs, o mandatário aproveitou para reiterar publicamente a natureza estratégica desses elementos (TABETA; ZHOU, 2019). A própria eleição de uma firma desse gênero para a visita presidencial, e não de uma mina de terras raras, é reveladora de uma China obstinada a subir nas cadeias globais de valor e a entrincheirar-se nas fronteiras tecnológicas.

Considerando o domínio chinês sobre as terras raras e a decorrente vulnerabilidade estratégica dos países desenvolvidos, o presente trabalho buscar acerca-se a elas a partir do conceito de “geoeconomia”, desenvolvido por Blackwill e Harris (2016). Argumentamos que as terras raras engrossam os instrumentos de poder disponíveis à China contra as investidas estadunidenses e podem servir, em âmbito geral, ao avanço de seus propósitos geopolíticos. Para tanto, afóra esta breve introdução e as considerações finais, o artigo conta com três seções. A primeira dedica-se à “geoeconomia” das terras raras e levanta brevemente os atritos que afloraram, em 2010, entre Pequim e importadores (incluindo os Estados Unidos). A segunda apresenta o mercado internacional de terras raras e a posição privilegiada que a

China nele ocupa. Por fim, refletimos sobre os desafios que se delineiam à segurança nacional estadunidense.

## AS TERRAS RARAS A SERVIÇO DA GEOECONOMIA CHINESA

*“The Middle East has oil, China has rare earth.”*

(中东有石油, 中国有稀土)

- Deng Xiaoping, 1992

A declaração de Deng Xiaoping, de 1992, cristaliza a importância estratégica que reveste as terras raras, assemelhando-as ao petróleo. Mas, diferentemente do último, esses recursos ainda não dispõem de sucedâneos exploráveis economicamente ou símiles em eficiência. Isso simboliza, ao menos no médio prazo, que a segurança nacional e a efervescência tecnológica de países como os Estados Unidos se manterão enlaçadas à oferta estável de terras raras pela China e às suas políticas anexas. Assim sendo, emolduramos a discussão dentro das dinâmicas mais amplas que permeiam o Sistema Internacional (SI), antes de operacionalizarmos, em específico, o conceito de “geoeconomia” de Blackwill e Harris (2016) no caso chinês.

A principal dinâmica que conduz nosso olhar sobre as terras raras concerne à competitividade interestatal que resulta da anarquia sistêmica. A fim de gerar uma “geopolítica das terras raras”, Santos (2014) revisita a geopolítica clássica, destacando como o controle de recursos estratégicos é uma preocupação inerente aos projetos de poder e consolidação das grandes potências. Do “espaço vital” de Friedrich Ratzel ao *heartland* de Halford Mackinder, vemos como os recursos são apreendidos em sua dimensão estratégica, isto é, funcional à sobrevivência e à projeção internacional dos Estados.

Compreendendo que o domínio desses recursos pode influir na balança de poder mundial e na segurança dos Estados, enfocamos na proeminência chinesa com relação às terras raras. No entanto, mais interessados na mobilização econômica das últimas em prol de objetivos geopolíticos da China, adotamos a noção de “geoeconomia” semeada por Robert Blackwill e Jeniffer Harris (2016). Por ela entendemos:

O uso de instrumentos econômicos para promover e defender os interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos benéficos; e os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 20, tradução nossa).

Se para alguns a ausência de guerra faz da geoeconomia o jogo principal do poder, Blackwill e Harris (2016) nos convida a pensá-la como a própria guerra

“feita por outros meios” – no caso, econômicos. Aqui, o foco analítico reside em como os Estados podem valer-se de suas capacidades econômicas na consecução de objetivos geopolíticos determinados. Embora a lógica econômica incline-se à soma positiva e a geopolítica corresponda à soma zero, os autores sublinham como o emprego de instrumentos econômicos, com fins geopolíticos, pode resultar em efeitos tão poderosos e assemelhados à soma zero quanto as tradicionais demonstrações de força militar (BLACKWILL; HARRIS, 2016).

Nesse diapasão, os instrumentos geoeconômicos mais comuns diz respeitam a: sanções econômicas, política de investimento, política comercial e monetária, assim como políticas voltada à energia, a *commodities* e ao ciberespaço. Mas, para se enquadrarem como expressões da geoeconomia, é preciso que sua racionalidade e finalidade geopolíticas sejam evidentes, o que não implica a existência única de fitos geopolíticos. Frequentemente, adendam Blackwill e Harris (2016), os Estados desenham políticas econômicas que avançam, de uma só vez, múltiplos interesses, algo que a política chinesa voltada às terras raras e ao controle “semimonopolístico” de seu mercado nos testemunham.

Nessa chave de leitura, sugerimos que dominar toda a cadeia produtiva desses recursos permite a Pequim não apenas 1) robustecer sua economia e rumar a uma sociedade próspera, como também 2) alavancar seu poder de barganha internacional e capacidade de impactar o setor industrial-tecnológico, inclusive o bélico, de outros Estados. Para seus importadores, a interdependência traduz-se em vulnerabilidade, à medida que uma China quase monopolítica dita tanta os preços e a oferta mundial de terras raras, somente com determinações domésticas (como o estabelecimento de cotas produtivas, de exportação, etc.).

Por sua vez, o receio que interrupções ou o escasseamento das exportações chinesas não é nem infundado, nem inédito. A guerra comercial sino-americana tratou de reavivá-lo, é certo, mas sua origem está nas medidas restritivas à exportação de terras raras que o governo chinês passou a adotar na década passada. Em função do anterior e da demanda mundial crescente, o preço médio internacional dessas matérias-primas multiplicou-se dez vezes entre 2009 e 2011 (SANTOS, 2014), além de haver se descolado daqueles cobrados domesticamente na China. Segundo Melo e Dias (2015), a diferença entre eles passou a oscilar de 20% a 40% em favor das empresas localizadas em território chinês.

Consoante à narrativa oficial, a China visou conservar seus recursos para o futuro e proteger o meio ambiental com as políticas adotadas (SANTOS, 2014). Mas, é inegável que restringir as exportações de terras raras é um instrumento que corrobora a geoeconomia chinesa, no sentido de que fortalece o poder do país em conflitos e negociações internacionais. Os acontecimentos de 2010 parecem lastrear essa hipótese, dado que Pequim impusera uma interrupção temporal ao fornecimento de terras raras ao Japão, à União Europeia e aos Estados Unidos, como demonstração de força.



A medida contra Tóquio, por exemplo, envolveu diretamente questões geopolíticas. A restrição de dois meses nas exportações para o país prosseguiu um incidente nas ilhas Diaoyu (ou Senkaku, para os japoneses), em que membros da marinha japonesa prenderam um barco de pesca chinês. As ilhas figuram no centro de uma longa disputa territorial, em que China e Japão as demandam como integrantes de suas zonas econômicas exclusivas. Como a economia japonesa está alicerçada em setores industriais altamente demandantes de terras raras (como o automotivo, o da alta tecnologia e o de produção de semicondutores), o governo logo recuou na disputa territorial e libertou a tripulação chinesa. De sua parte, a administração chinesa alegou que a paralisação resultara de uma “decisão espontânea e simultânea” das 32 exportadoras licenciadas, devido a ressentimentos pessoais com a ilha vizinha (LACKNER; MCEWEN-FIAL, 2011).

Com relação à União Europeia e aos Estados Unidos, as autoras Lackner e McEwen-Fial (2011) afirmam ter sido um meio do governo chinês justificar o “embargo” ao Japão declarando atrasos gerais nas embarcações, então sob verificações mais demoradas. A despeito de mais simbólicas que impactantes, a paralisação para o bloco europeu e Washington serviu para reecer os investidores da indústria verde do primeiro e agudizar as preocupações securitárias do segundo.

A despeito de aplicada simultaneamente à Europa (de 18 a 28 de outubro de 2010), a interrupção das exportações para os Estados Unidos contou com uma motivação particular: a abertura, três dias antes, de uma investigação acerca da política verdes de Pequim pelo Escritório do Representante de Comércio dos Estados Unidos, sob suspeição de violações chinesas às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre essas estaria, cabe mencionar, o tratamento preferencial a companhias chinesas no que concerne ao acesso a terras raras (LACKNER; MCEWEN-FIAL, 2011).

Dois anos depois, seria a vez das insatisfações contra a China e sua política de restrição de exportações ecoarem formalmente na OMC. Apoiados pela União Europeia e também Japão, os Estados Unidos acionaram o Sistema de Resolução de Controvérsias da organização em 2012, sentindo-se prejudicados pelas práticas “desleais” chinesas (SANTOS, 2014). Novamente Pequim endossou seus propósitos de proteção ambiental subjacentes às práticas restritivas, mas o painel, concluído em 2014, julgaram-nas “injustificadas” (MELO; DIAS, 2015).

De todo modo, embora discutida nessa arena multilateral, a política da China para as terras raras transcende questões comerciais e responde, sobretudo, a diretrizes amplas e soberanas concernentes a seu desenvolvimento nacional e à sua “geoeconomia”. Simultaneamente caras ao *catch-up* tecnológico chinês e à segurança nacional de atores como os Estados Unidos, as terras raras coadunam dimensões tão sensíveis e determinantes para os rumos do SI que a resolução de suas “problemáticas” estão às margens da OMC. Talvez nada melhor o comprove que a guerra “comercial” inaugurada por Washington contra Pequim, em 2018.

## A PRIMAZIA DE PEQUIM NO MERCADO GLOBAL DE TERRAS RARAS

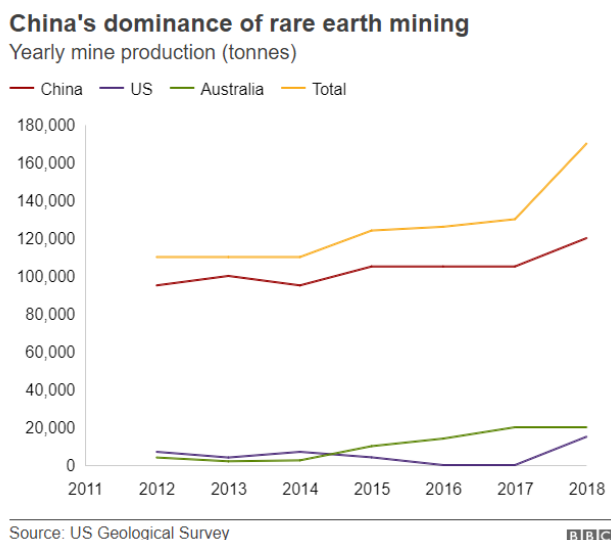
O termo “terras raras” aglutina um conjunto de 17 de elementos químicos – os 15 lantanídeos da tabela periódica somados ao ítrio (Y) e ao escândio (Sc) –, cujas propriedades magnéticas e eletroquímicas lhes fazem indispensáveis à economia moderna. O nome dessas substâncias remete ao século XVIII, quando, na Suécia, essas foram encontradas na forma (então inusual) de óxidos. Segundo Antoniassi (2017), todavia, a comunidade científica já atesta a moderável abundância desses elementos na crosta terrestre, posto que o mais profuso deles, o cério (Ce), mostrou-se tão frequente o cobre (Cu) e o zinco (Zn); e o mais raro, o túlio (Tm), mais proporcional que a prata (Ag) e o mercúrio (Hg).

No entanto, sua “raridade” deriva da baixa concentração em que se encontra na natureza. Diluídas entre outros minérios, as terras raras implicam uma mineração tão laboriosa quanto degradante ambientalmente, além de arrojados investimentos e considerável nível tecnológico aplicado à cadeia produtiva (SANTOS, 2014). Após mineradas e separadas, podem gerar os óxidos, os metais e as ligas leves que perfazem tecnologias associadas à indústria eletrônica (chips, *smartphones*, computadores, *tablets*, LED, fibra ótica, supercondutores, baterias, etc.); à automobilística (carros híbridos e motores em geral); e à aeroespacial (motores de aviões a jato, satélites, cápsulas espaciais, etc).

Suas aplicações também se estendem ao ramo energético (refinarias de petróleo, turbinas eólicas, painéis solares), fármaco e fundamentalmente à indústria da defesa. Aqui sublinhamos o uso de terras raras em sistemas de orientação de mísseis e defesa antimísseis, radares, *lasers* infravermelhos de alta precisão, motores de caça, sonares e munição guiada de precisão (SILVA, 2013; MAKORTOFF, 2019; MAZUMDARU, 2019).

Dito isso, podemos encaminhar-nos à análise do mercado de terras raras, onde Pequim usufrui de posição ímpar. O ator asiático detém 37% das reservas mundiais comprovadas, além de dominar 70% da mineração e 90% do processamento desses elementos a nível global (MAKORTOFF, 2019; BBC REALITY CHECK, 2019). Países como Austrália, Malásia e Estados Unidos são os principais a complementar o segundo dos referidos índices, conforme ilustrado:

Figura I: Domínio chinês na mineração de terras raras.



Fonte: BBC REALITY CHECK, 2019.

A China foi uma das pioneiras em pesquisas e desenvolvimento (P&D) de tecnologias ligadas às terras raras, que ganharam força em 1950 (SANTOS, 2014). O caminho dessa liderança reporta-nos a esforços que primeiro foram colaborativos, com a União Soviética, e depois seguiram autônomos no bojo do programa nuclear chinês (MAZUMDARU, 2019). Seus frutos permitiram que a produção chinesa crescesse 40% ao ano entre 1978 e 1989 e reconfigurasse, de vez, o mercado global de terras raras cuja demanda, durante 1960, foi essencialmente suprida por uma única mina americana, na Califórnia (LACKNER; MCEWEN-FIAL, 2011).

Santos (2014) incita-nos a pensar como os rumos tomados por esse mercado apenas coroaram o planejamento estatal chinês, o qual sustentou, por 30 anos, uma pesada política de investimentos, inaugurada ainda quando as terras raras tinham baixo valor de mercado. Visionando a crescente importância das mesmas, Pequim alicerçou um parque industrial e científico especializado, viabilizando sua exploração econômica, alega. Como as condições privilegiadas do território chinês atraíram as empresas ocidentais do ramo a partir dos anos 1980, a China logrou já na década seguinte transpassar a produção americana, antes a maior global de terras raras.

De 2001 em diante, conforme elucidam Lackner e McEwen-Fial (2011), a fatia de mercado correspondente à China passou a girar em torno de 95%. O fato é que, ao concentrar reservas, os processos de manufaturamento e a consequente produção final de terras raras nessa proporção, o país assenhoreou-se de uma situação comercial quase monopólica, que lhe permite influir, decisivamente, sobre os preços e a provisão internacional dos recursos responsáveis por abastecer todos os

parques industriais do mundo desenvolvido, incluindo os voltados à defesa nacional. Altamente cônica da vantagem estratégica sob seu domínio, Pequim também empreende uma política de aquisição de empresas, minas e direitos de exploração de terras raras mundo afora. Embora mais incidente na África, ela abarca países como Brasil e Vietnã (SANTOS, 2014).

## FORTALEZA SOB VULNERABILIDADES: DESAFIOS À SEGURANÇA NACIONAL ESTADUNIDENSE

Os Estados Unidos dependem fortemente das importações de recursos naturais basilares à segurança e à prosperidade nacionais. A “vulnerabilidade estratégica” americana está consubstanciada no informe do Departamento do Interior, lançado em 2019, que atualiza as *commodities* minerais consideradas “críticas” nos termos da Ordem Executiva que lhe rege. Emitida pelo presidente Donald Trump em 2017, a *A Federal Strategy To Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals* institui por “mineral crítico”:

[...] (i) um material mineral ou mineral não combustível, essencial à segurança econômica e nacional dos Estados Unidos, (ii) cuja cadeia de suprimentos é vulnerável a perturbações e (iii) que desempenha uma função essencial na fabricação de um produto, cuja ausência teria consequências significativas para nossa economia ou nossa segurança nacional (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017, tradução nossa).

A lista, publicizada em 2019, elencou 35 minerais pertencentes à categoria (U.S DEPARTMENT OF THE INTERIOR, 2018). Por meio dos dados do último *Mineral Commodity Summary*, confirmamos que a demanda de 18 deles, incluindo os compostos e metais de terras raras, depende 100% do provimento por fontes externas. No tocante aos elementos de terras raras, comprovou-se ainda que a China foi fonte de 80% das importações americanas entre 2014 e 2017. Outros fornecedores mencionados, como Estônia, França e Japão, aparecem muito aquém, com contribuições de 6%, no caso da primeira, e 3% para cada um dos últimos (U.S GEOLOGICAL SURVEY, 2019). A única mina operativa nos Estados Unidos envia seus minérios ao primeiro país para processamento, os quais, inclusive, já estão sob tarifação de 25% estabelecida pelo governo chinês.

Os temores de que Pequim mobilizasse tais insumos como arma “geoeconômica” contra Washington se avolumaram na esteira da guerra “comercial”. Após a visita de Xi Jinping a Jiangxi, rumores percorreram também à mídia chinesa, que considerou o episódio uma ameaça velada, porém crível, ao contendedor americano. A eles somou-se a declaração de um porta-voz chinês da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma que embora enfatizasse, de um lado, a carência de

vencedores em qualquer disputa comercial e a complementaridade econômica que interliga os dois lados do Pacífico, reiterou, de outro, a preferência que a China tem de destinar à demanda doméstica por minerais (ZHENG, 2019).

Em paralelo, o Departamento de Comércio americano delineava um plano de ação, com 24 metas e 61 diretrizes, buscando assegurar o fornecimento seguro de minerais críticos, a resiliência de suas cadeias de suprimento e, assim, dirimir riscos à defesa e à economia nacionais. As “chamadas à ação” perpassam, ao todo, o avanço na compreensão dos recursos domésticos e sua exploração em terras federais (flexibilização burocrática e de legislação ambiental); a melhoria no comércio internacional e cooperação relacionada a esses minerais (sobretudo com aliados como Austrália, União Europeia e Japão); a ampliação da força de trabalho do setor; a tonificação da base industrial de defesa americana e suas cadeias críticas de suprimento; e, especialmente, a geração de P&D avançados e transformacionais na matéria<sup>1</sup> (U.S DEPARTMENT OF COMMERCE, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, buscamos evidenciar como as terras raras dão alavancagem geoeconômica à China, em vista de sua posição semimonopólica de mercado. Ao dominar a mineração e o processamento dos recursos que alimentam a base industrial de defesa dos Estados e a alta tecnologia, Pequim pode enveredar a oferta e os preços internacionais conforme decisões discricionárias e, assim, influir na segurança nacional e vitalidade econômica de países como os Estados Unidos. Os acontecimentos de 2010 já ilustraram como aquelas decisões podem imbuir-se de motivações geopolíticas maiores, como demonstram particularmente os atritos com o Japão. Mesmo sem “embargos oficiais”, a China conta com a possibilidade de paralisar ou escassear o fluxo de terra raras e derivados como expressão de força e instrumento de barganha política, inclusive às expensas de sua contraparte americana na guerra tecnológico-comercial em curso.

Todavia, a “insegurança” estadunidense vai além de um possível desabastecimento de terras raras ocasionado por Pequim: ela engloba, tão centralmente quanto, a postura chinesa de subordinar a política desses recursos estratégicos à sua profunda modernização econômica. Segundo Lackner e McEwen-Fial (2011), até mesmo as autoridades chinesas não “camuflavam”, antes dos imbróglis de 2010, que sua política buscou enredar empresas estrangeiras para o território chinês, a fim de garantir o acesso do país à alta tecnologia. Mais que o déficit comercial, é a pretensão

---

<sup>1</sup> Busca por progressos em tecnologias de reciclagem e reprocessamento; melhorias na extração, separação, purificação e liga dos minerais críticos; e diversificação de fontes (U.S DEPARTMENT OF COMMERCE, 2019)

chinesa de tornar-se uma nação inovativa que mais alardeia os Estados Unidos. Ao passo que o último declinou investimentos federais em P&D, como percentagem do PIB, desde 1970, a China aumentou suas despesas médias em 18% ao ano a partir dos 2000 (MANYIKA; MCRAVEN, 2019).

A leitura estadunidense é de que o fosso tecnológico entre ambos está progressivamente se fechando. Embora não corresponda às capacidades americanas em geral, estima-se que em breve Pequim será uma potência líder em tecnologias como “inteligência artificial (IA), robótica, armazenamento de energia de quinta geração, redes celulares (5G), sistemas de informação quântica e possivelmente biotecnologia” (MANYIKA; MCRAVEN, 2019). De fato, essas são ambições que Xi Jinping compartilhou ao mundo, por ocasião do 19º Congresso do Partido Comunista. O mandatário chinês patenteou como o caminho até a completa “modernização socialista”, planejada para 2050, necessariamente atravessa a liderança em inovação tecnológica.

Mais que terras raras, a China tem anseios globais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC REALITY CHECK. Are rare earth minerals China's trump card in its trade war with US? **BBC NEWS**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48366074>.

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means**. Harvard University Press, 2016.

COSTA, Ana; PALUMBO, Daniele. Guerra comercial: 5 gráficos para entender a disputa entre EUA e China. **BBC News**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48228954>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **A Federal Strategy To Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2CKIjvR>.

LACKNER, Daniela; MCEWEN-FIAL, Susan. **From Resource Advantage to Economic Superiority: Development and Implications of China's Rare Earth Policy**. Goethe Universität Frankfurt am Main, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2J207Ze>.

MANYIKA, James; MCRAVEN, William. **Innovation and National Security. Keeping Our Edge**. Council on Foreign Relations, 2019. Disponível em: <https://on.cfr.org/2J4KMHu>.

MAKORTOFF, Kalyeena. US-China trade: what are rare-earth metals and what's the dispute? **The Guardian**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2wWiCrK>.

MAZUMDARU, Srinivas. Can China stop rare earths exports to the US? **Deutsche Welle**, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/en/can-china-stop-rare-earths-exports-to-the-us/a-49068325>.

MELO, Filipe; DIAS, Hamana. A disputa por recursos estratégicos militares chega à OMC. **Meridiano 47**, v. 16, n. 151, p. 45, 2015. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5214/4738>.

U.S DEPARTMENT OF COMMERCE. **A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2MVorNz>.

U.S DEPARTMENT OF THE INTERIOR. **Final List of Critical Minerals 2018**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2IWJ0JC>.

U.S GEOLOGICAL SURVEY. **Mineral Commodity Summaries 2019**. Disponível em: <https://doi.org/10.3133/70202434>.

SANTOS, Carlos. **A disputa sino-estadunidense na OMC e a importância das terras raras na indústria de defesa**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Polí-

tica) - Centro de Filosofia e Ciência Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2MwW4Gx>.

SILVA, Antenor. Terras raras: da mina ao mercado. In: **II Seminário Brasileiro de Terras Raras**. Universidade do Rio de Janeiro, 2013. 17 slides. Disponível em: <https://www.cetem.gov.br/images/palestras/2013/iisbtr/13-antenor-silva.pdf>.

TABETA, Shunsuke; ZHOU, Marrian. China moves to shut spigot on rare earths for first time in 5 years. **Nikkei Asian Review**, 2019. Disponível em: <https://s.nikkei.com/2XfMoXc>.

WONG, Dorcas; KOTY, Alexander. The US-China Trade War: A Timeline. **China Briefing**, 2019. Disponível em: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

ZHENG, Sarah. China will not rule out using rare earth exports as leverage in trade war with US. **South China Morning Post**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2WwR7Dw>.



IDENTIDADE DE DEFESA SUL-AMERICANA:  
PERSPECTIVAS DE ALINHAMENTOS FRENTE ÀS NOVAS AMEAÇAS  
NO PÓS GUERRA-FRIA – UMA ABORDAGEM GEOPOLÍTICA

Alexandre Fernandes Ramos

RESUMO

A América do Sul apresenta contexto geopolítico diferenciado em relação ao sistema eurocêntrico que influenciou tal campo do conhecimento, dando origem a estudos “personalizados” para a região. O continente sul-americano atingiu no século XXI uma considerável paz regional que permitiu estruturar desenvolvimentos nacionais em harmonia. Tal paz duradoura é vizinha de um sistema internacional de incertezas e de jogos de poder sempre dinâmicos, que podem trazer para o continente choques e balanços de poder de outros continentes, em face do processo de globalização das economias, dos direitos humanos e da correlação de geopolíticas modernas. Assim, esta pesquisa objetiva averiguar se as estruturas de Defesas dos países da América do Sul estão adaptadas para fazer frente às novas ameaças originadas da cisão do Sistema Internacional após a Guerra Fria. A relevância do tema de pesquisa se volta para a influência das geopolíticas críticas sobre as estruturas de Defesa.

**Palavras chaves:** Defesa. Geopolíticas Críticas. Novas Ameaças. Sistema Internacional

## CONTEXTUALIZAÇÃO

A América do Sul devido a sua posição geográfica pôde, ao longo da história, construir suas sociedades nacionais sem a percepção de significativas ameaças externas à região. As guerras em solo sul-americano, em especial nos territórios das ex-colônias espanholas, se destinaram a concretizar territórios e não conquistar e ampliar territórios.

Os doze países que formam o continente sul-americano atingiram, no século XX, uma invejável paz regional que lhes permitem estruturar seus desenvolvimentos nacionais em harmonia. Porém a paz duradoura é vizinha de um sistema internacional de incertezas e de jogos de poder sempre dinâmicos, que podem trazer para o continente os choques e balanços de poder de outros continentes, em face do processo de globalização das economias, dos direitos humanos e da correlação de geopolíticas modernas.

Em face desta breve contextualização reside a necessidade de averiguar se as estruturas de Defesas Nacionais dos países da América do Sul estão adaptadas (ou atualizadas) para fazer frente às novas ameaças originadas da reestruturação do Sistema Internacional das Relações Internacionais após a Guerra Fria consolidando a paz na região.

O tema de estudo se **justifica** pela relevância de se analisar, consolidar e permitir debates acerca da busca de uma identidade homogênea de Defesa na região sul-americana, a qual consagraria uma visão conjunta do ambiente de segurança internacional (permeado por “novas ameaças”), contribuindo para a consolidação de capacidades militares dissuasórias na região, além de fazer sobressair, por sua pujança em diversas áreas, o direito e dever do Brasil de apresentar-se como protagonismo natural e ator político principal da região.

Para a análise sumária que se pretende desenvolver a seguir, necessário se faz rever os conceitos de Segurança Internacional e de Defesa Nacional e suas correlações, além de visualizar como a arte de articular as regras do sistema de Relações Internacionais, por intermédio da disciplina da Geopolítica, em proveito da consecução dos objetivos estatais, tomou nova forma após o fim do período de dissuasão entre EUA e URSS, em face das “novas ameaças”

## A RELAÇÃO ENTRE DEFESA NACIONAL E A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Segurança e Defesa não são sinônimos, porém formam um binômio inseparável. Isto porque, Defesa Nacional pode ser entendida pela sua dimensão restrita e pela sua dimensão ampla. Restritamente Defesa Nacional teria um aspecto dissuasório, uma vez que

se refere por uma parte, ao uso da força, e exhibe caráter militar; e, por outra parte, ao emprego dos instrumentos diplomáticos que permitem, em situação de tensão entre Estados, a negociação dos interesses e objetivos das partes envolvidas, visando a manutenção da paz. Diz respeito à capacidade de dissuadir eventuais oponentes, quando a diplomacia se faz apoiada pela possibilidade do uso superior da força armada (FIGUEIREDO, 2015, p. 117).

Já quanto a sua ampla dimensão, Figueiredo (2015) aponta que Defesa Nacional seria mais do que uma eficiente capacidade diplomática dissuasória, sustentada pela demonstração de um poder militar crível. Defesa Nacional, então, seria a demonstração e a atuação de um Estado estruturado de tal forma que demonstre elevado estágio de desenvolvimento econômico e científico e tecnológico, uma estrutura social prevalecente, resiliência das instituições políticas, um histórico de cultura de defesa, tamanho do território, composição demográfica da sociedade, seus recursos naturais, sua localização geográfica, capacidade de mobilização interna para ações de Defesa Nacional, dentre outros aspectos (FIGUEIREDO, 2015, p. 118)

Segurança Internacional, por sua vez, pode ser explicada, inicialmente, pelo seu objeto central de estudos, qual seja,

o estudo da violência e o conflito no sistema internacional, e das ameaças à segurança dos Estados, incluindo enfoques e ferramentas de outras disciplinas, entre elas a ciência política, a economia, a sociologia e a história, configurando-se em um tema multidisciplinar” (BARTOLOMÉ, 2006, p. 131).

No que se refere às ameaças - elemento subjetivo do conceito de Segurança Internacional -, aspecto importante deve ser considerado em face das alterações em suas características perpetradas pelo fim do período bipolar da Guerra Fria.

Por certo, se durante os 45 anos de embate dissuasório entre Estados Unidos e União Soviética, houve o entendimento de que as ameaças decorreriam, tão somente, do fortalecimento de estruturas militares que oferecessem algum risco à soberania estatal, tais ameaças passaram, nos primórdios dos anos de 1990, a serem compreendidas em aspecto mais amplo, onde “novas ameaças” passaram a influenciar na interpretação do sistema de Segurança Internacional, tais como, riscos cibernéticos, migrações em massa, “terrorismo fundamentalista, crime organizado transnacional a pirataria marítima” (FIGUEIREDO, 2015, p. 120). Em síntese, em sentido mais amplo, novas ameaças são “um conjunto de circunstâncias que integradas constituem um fator potencial de dano certo e que sob certas condições podem ocorrer” (LAIÑO, 1991, p. 35, tradução livre).

Do exposto, cabe ressaltar que a Segurança Internacional comporta e influencia a estruturação da Defesa Nacional, a qual tem como seu elemento principal, mas não exclusivo, o aparato militar, sendo complementada por outras estruturas do po-

der nacional, tais como a economia, a política, a ciência e tecnologia e o psicossocial (sociedade motivada e voltada para a Defesa) (BRASIL, 2014. p. 40-46).

## A GEOPOLÍTICA ANTES, DURANTE E APÓS A GUERRA FRIA

Geopolítica é o estudo e aplicação da correlação de forças, com ênfase na força militar, com o objetivo de moldar o espaço geográfico para a consecução dos objetivos nacionais. Tal entendimento se molda ao conceito clássico de geopolítica elaborado primeiramente por militares (Mahan e Haushofer, principalmente) e, após, por geógrafos (como Mackinder) e juristas (como Kjellén). Em comum, as abordagens de geopolítica se referiam ao problema da guerra e da estruturação e emprego da força militar, eventos que, em suas épocas, era a pauta do sistema internacional, principalmente na Europa.

Por certo, o arranjo de forças e espaços geográficos após a 1ª Guerra Mundial, ou seja, a geopolítica do pós 1ª Guerra Mundial, foi arquitetada sob o manto de balanços de poder político, econômico e militar, o que, de maneira limitada, procurou eliminar o poderio bélico da Alemanha. Como se sabe, os arranjos geopolíticos só fizeram criar as condições para que a Alemanha se fortalecesse para dar início à 2ª Guerra Mundial.

Quanto ao potencial geopolítico da Alemanha, Halford Mackinder, durante a elaboração do Tratado de Versalles, salientou o destaque da posição geográfica da Alemanha e seu potencial para ampliar seus domínios, reforçando que deveriam ser adotadas medidas adequadas para anular tal potencial enquanto ainda estava fraca (THORNDIKE JR, 1943, p.16), porém não foi levado a sério pelos vitoriosos.

A geopolítica de então, como aponta ainda Thorndike Jr. (1943) era mais um instrumento de ciência do Estado, uma filosofia, do que um plano de ação, ou um sistema. Somente com Haushofer, ao influenciar a estratégia militar da Alemanha na 2ª Grande Guerra, de forma pragmática, a geopolítica é compreendida além de seu viés filosófico, haja vista ter sido utilizada para criar regras de engajamento da máquina de guerra alemã com vistas à conquista de seus objetivos expansionistas.

Geopolítica, portanto, seria a arte de usar as regras estabelecidas no campo das Relações Internacionais, com vistas aos melhores benefícios para a consecução dos objetivos políticos de um Estado no sistema internacional.

Por certo, a aproximação da geopolítica com a aplicação do poder militar no âmbito das relações internacionais mostrou sua utilidade na composição de forças durante todo o período da Guerra Fria, estigmatizando-a como um conhecimento, tão somente, para a aplicação do poder militar. Não é por menos que seus estudos e pesquisas passaram a se limitar ao âmbito acadêmico militar (VESENTINI, 2011, p. 25).

No contexto sul-americano cabe apontar que a geopolítica no Brasil, a exemplo do que ocorreu em outros países da América do Sul, como Argentina e Chile, serviu para delinear planos de desenvolvimentos nacionais e, como já mencionado

anteriormente, desenvolveu seus estudos em ambiente acadêmico restrito à esfera militar, em face do afastamento dos intelectuais civis da temática como repulsa ética aos seus usos pela Alemanha de Haushofer.

Os estudos de geopolítica no Brasil estiveram, quase sempre, a serviço do Estado e, em particular, dos assuntos de capacitação militar do país desde a década de 1930, sem deixar de lado certa hegemonia de pensamento acerca do papel protagonista do estado nacional na consecução de fixação objetivos e implementação de projetos de desenvolvimento em diversas áreas em âmbito interno e externo (COSTA, 2010).

A aplicação sistemática do pensamento geopolítico no Brasil, encontrando eco nas ações estatais, permitiu um robusco planejamento estratégico nacional ao longo de quase sessenta anos, inspirando políticas públicas territoriais, tais como ordenamento do território e planejamento regional, urbano e ambiental, podendo serem citados os casos da construção de Brasília, ocupação das fronteiras por organizações militares e novos municípios, as políticas para a defesa e ocupação do espaço amazônico e do Atlântico Sul, refletindo concepções de Ratzel e de Mackinder, radicalizando “os princípios da *coesão territorial*, do fortalecimento do poder nacional e da correspondente estratégia visando sua projeção externa” (COSTA, 2017).

O assunto de geopolítica no Brasil encontrou eco nos estudos do Capitão de Exército Mário Travassos, cujo diferencial em contraste com outros autores foi atribuí-la uma instrumentalidade, no sentido de apontar problemas urgentes que o país deveria enfrentar superando-os com um projeto nacional integrado e organizado (TRAVASSOS, 1938). Para tal, escrevendo: “Projeção Continental do Brasil”, caracterizou o Estado brasileiro como organismo, na concepção de Ratzel, e como *heartland* mackinderiano, fundamentando seus argumentos sobre a ameaça da hegemonia da Argentina no *heartland* sul-americano, além de sua proeminência na Bacia do Prata (ALBUQUERQUE, 2015, p.59).

Importante frisar que o estudo de Travassos (1938) se debruçou sobre as ameaças pressentidas no entorno estratégico brasileiro, repercutindo e influenciando as políticas externas do Brasil dos anos de 1940 a 1980 para a América do Sul. Seus estudos foram inspiração de outros dois geopolíticos militares: o General Golbery (1952) e o General Meira Matos (1975), os quais também influenciaram o planejamento estratégico nacional.

A geopolítica brasileira começa a sair do “círculo militar” somente após os primeiros anos da década de 1980, com a abertura política, saindo de uma economia estritamente agrícola para uma economia voltada para estruturas industriais avançadas. Por outro lado, surge também uma nova estrutura social e de maiores densidades demográficas urbanas, eivadas por um processo de democratização do país (COSTA, 2017).

Eclodem a partir da década de 1980 novos pensadores civis de geopolítica, influenciados por pensadores franceses como Yves Lacoste, os quais passaram a se

interessar pela relação da geografia com a ideologia e a política, provocando uma ruptura em face do pensamento clássico geopolítico em proveito de uma maior aproximação da geopolítica com a geografia (humana) e a ciência política da atualidade (BECKER, 1988).

Dentro do contexto de bipolaridade da Guerra Fria, a geopolítica, como ferramenta de atuação estatal no jogo das relações internacionais, ampliou seu entendimento como campo de estudos além dos aspectos geográficos, debruçando-se, então, sobre o debate entre “ordem mundial capitalista ou socialista e perspectivas de uma terceira guerra mundial, que não estaria no futuro, mas já ocorrendo”, conforme dispõe Cornelius Castoriadis (1982, p. 38).

Após o período da Guerra Fria e já nos primórdios do século XXI, com o arrefecimento das tensões entre as duas potências nucleares e a vitória do capitalismo sobre o sistema econômico socialista, a geopolítica toma nova dimensão conceitual em face dos efeitos da era da globalização, a qual trouxe “novas forças” atuantes alicerçadas pela tecnologia e pelo enfraquecimento do protagonismo dos Estados como detentores hegemônicos do poder.

Ter vasto território, acesso a recursos minerais em larga escala, população de grande densidade demográfica e significativa capacidade militar, elementos objetivados pela geopolítica clássica para a consecução de uma grande potência, foi, ao longo dos tempos e com maior ênfase após o fim da Guerra Fria, deixando de ser o melhor custo benefício para consagrar os objetivos nacionais no âmbito do sistema das Relações Internacionais, haja vista o grande dispêndio de recursos financeiros em proveito da área militar com prejuízo do desenvolvimento do segmento civil (KENNEDY, 1989, pp 342-413).

Mas a geopolítica como habilidade (capacidade) de balanceamento de poder na esfera das relações entre Estados ainda persiste até os dias atuais, o que mudou (ou ampliou) foi sua dimensão, ou seja, a geopolítica como articulação estratégica de melhor uso das regras do jogo do sistema de Relações Internacionais passa a incorporar novos aspectos.

Nas reflexões de Gelson Fonseca Júnior (1998), temos a ratificação de tais mudanças.

O jogo de poder ocorre, hoje em dia, em um ambiente em que as influências recíprocas não são controladas politicamente. A geoeconomia concorre com a geopolítica e se torna impossível isolar a dimensão política como nas análises clássicas de equilíbrio de poder. O interesse definido em termos de poder se confunde com o interesse definido em termos de prosperidade. As consequências para a dialética da segurança internacional são evidentes. Durante a Guerra Fria, a dialética das ameaças permitia alguma previsibilidade, sustentada na ideia de que menos poder do outro é igual a vantagem e, além disso, havia confiança em que a lógica da dissuasão seria capaz de assegurar a estabilidade do sistema. Hoje, a superposição de interesses políticos e econômicos, ou interdependência

complexa como preferem Keohane e Nye (1989), torna a análise muito mais complexa (FONSECA, 1998, pp. 22-28).

Fato a ser observado é que, em face de seus construtores, a geopolítica e, por consequência, sua influência no sistema de Segurança Internacional, deve ser entendida como uma construção essencialmente europeia, com viés euro centrista, sendo articulada por “players” de influência não só regional, como também global.

Tal perspectiva não parece se aplicar aos países da América do Sul, os quais, historicamente (durante o período da Guerra Fria) estiveram sob a área de influência norte-americana e, portanto, não atuavam globalmente de forma independente. Em termos gerais, a América do Sul estava dentro da área de influência dos Estados Unidos da América e não construiu um **código geopolítico**<sup>1</sup> próprio.

Nas conclusões de Heriberto Cairo (2008), quando reflete acerca de como a América Latina se insere nos modelos geopolíticos modernos, fica evidente o isolamento daquela parte do mundo a qual se situa distante do cenário principal do conflito central do mundo. Em síntese,

“A Geopolítica é uma disciplina nascida na Europa, como tantas outras, mas que tem um viés eurocêntrico ainda maior que outras. Os autores anglo-saxões e alemães que desenharam a representação do espaço mundial dominante ao longo do século XX *pensaram* a América Latina como uma região de importância marginal no mundo, que sempre estava vinculada à área de influência da potência marítima (Mackinder), à pan-região centrada nos Estados Unidos (Haushofer), ou ao mundo livre (Kennan). Em termos gerais, era considerada distante do cenário principal do conflito central do mundo, entre a potência marítima e a potência terrestre, primeiramente, ou entre o mundo *livre* e o mundo *comunista*, depois, e que se desenvolvia fundamentalmente na zona de contato (ou de ruptura) entre as potências mundiais (Europa Oriental Oriente Médio, Sudeste Asiático, Ásia Oriental)”. (CAIRO, 2008)

Do exposto, cabe indagar: até que ponto a falta de um código geopolítico influenciou (positiva ou negativamente) a construção das estruturas de Defesa nos países da América do Sul?

---

1 Os códigos geopolíticos podem ser caracterizados como um imperativo geoestratégico ou ainda como um “conjunto de supostos estratégicos elaborados com o objetivo de orientar a política externa de um determinado Estado” (TAYLOR e FLINT, 2002, p. 99).

Código geopolítico é um conceito da geografia política cunhado pelo historiador estadunidense John Lewis Gaddis em 1982 – em sua obra *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* – e trabalhado por alguns geógrafos políticos (Colin Flint, Peter Taylor, John Agnew, Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby, Paul Routledge, Klaus Dodds, John O’Loughlin etc.). (LIMA e PINA, 2013, p. 155)

Tal resposta pode ser obtida pela leitura de determinados pontos presentes em algumas políticas públicas de Defesa de países sul-americanos que podem ser interpretados como a visão de cada um em face de ameaças as suas soberanias e que direcionam o preparo e emprego, em especial, de suas forças armadas, na atualidade.

De maneira a otimizar a análise pretendida, apontando possível padrão de comportamento, serão analisadas as Políticas de Defesa Nacional (PND) de três países mais significativos em cada região. Assim, será considerada a PND da Argentina, como país representante da região do cone sul; o Perú, como representante da região do norte Andino e o Brasil pela sua pujança como país hegemônico na região.

### ARGENTINA: COMO VÊ A DEFESA?

A “Directiva de Política de Defesa Nacional”, aprovada pelo Decreto Nacional nº 703/2018, é o documento que direciona o preparo e emprego do aparato operacional da Defesa argentina, definindo visões e critérios em face de cenários globais e regionais. Dentre os cenários visualizados pelo executivo argentino, estão o “combate ao narcotráfico, a redução da pobreza e a união dos argentinos” (ARGENTINA, 2018, anexo I) Tais cenários, fazem surgir as atribuições subsidiárias das Forças Armadas: o apoio a segurança interna, nos termos da Lei nº 24.059; operações de apoio à comunidade argentina e apoio à política exterior da Nação, sem deixar de lado a atividade principal frente aos Sistema de Defesa Nacional, nos termos da “Ley de Defesa Nacional N° 23.554”, qual seja, a defesa do Estado frente à ameaças externas.

Acentua ainda aquela diretiva, que a “Argentina não percebe ameaças com seus países vizinhos, estando plenamente comprometida com os valores da paz e da segurança internacional”, porém reconhece as incertezas do contexto global e a existência de riscos. Dentre elas, a emergência de novos atores globais, não necessariamente estatais, que definem novos centros de poder, ao lado do desafio da hegemonia americana pela China e pela Rússia, em especial quanto aos seus aparatos militares em suas regiões.

Em face daqueles cenários e outros relacionados, a Argentina considera que a dissuasão volta a ser a protagonista dos sistemas de Defesa estatais para fazer frente às ameaças de seus interesses e reconhece que a competição geopolítica (em suas novas faces), aliada ao aumento da projeção do poder militar no mundo, resultaram em vários conflitos que trouxeram instabilidades ao sistema de Segurança Internacional.

No que tange à dissuasão, a diretiva de defesa argentina, fixa que se no período da Guerra Fria seus efeitos eram pressentidos pela obtenção da capacidade bélica nuclear, na atualidade tal dissuasão é buscada pela capacidade de atuar no ciberespaço e no espaço exterior. Reconhece ainda que as forças armadas regionais e globais estão se modernizando para fazer frente às novas ameaças, buscando integrar capacidades de outros segmentos estatais às capacidades militares, valendo-se de novas tecnologias e de comunicações mais velozes.



Coloca ainda o terrorismo como uma das principais ameaças da agenda do século XXI e para este óbice aponta a facilidade de suas ações utilizando-se das novas tecnologias para seus delitos.

Muito embora a Argentina reconheça uma paz duradoura na América do Sul, também ressalta que a mesma vem sendo abalada pela instabilidade política da Venezuela, no que se refere à tentativa de implantar um regime totalitário na região, fazendo eclodir distúrbios tais como migração em massa, aumento da pobreza e violação aos direitos humanos, o que, em conjunto ameaçam a paz dos países vizinhos.

Quanto ao balanço de poder militar na América do Sul, a Argentina ressalta que a região representa apenas 3.3% do gasto global em Defesa e que, apesar de países como Brasil, Perú e Chile terem aumentado seus gastos com aparato militar na última década, tais medidas não são entendidas pelos vizinhos como uma política de balanço de poder, mas, tão somente, como medidas de modernização de seus meios militares. (ARGENTINA, 2018, anexo I)

## O PERÚ: COMO VÊ A DEFESA?

Dentre os aspectos mais relevantes no que se refere à percepção do Perú quanto aos assuntos de Defesa Nacional, salienta-se de plano que o conceito de Defesa para aquele país se refere à ameaças externas e internas, como se observa em sua Política de Defesa Nacional (LIBRO BLANCO, 2018, pp. 62-66):

La Defensa Nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, se desarrolla en los ámbitos externo e interno. Toda persona natural y jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional.

E prossegue,

La Política de Seguridad y Defensa Nacional es una Política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización del os médios del Estado para la obtención y mantenimiento de la Seguridad Nacional, tanto en el frente externo como en el interno

No bojo de sua Política Nacional de Defesa, o Perú ainda caracteriza quais seriam as ameaças externas e internas que mereceriam medidas de Defesa Nacional, quais sejam:

Ameaças de âmbito externo:

- Aquelas que poderiam ser geradas em face de doutrinas de segurança na sub-região sul-americana que sejam incompatíveis com o direito internacional;

- Aquelas que possam surgir de crises decorrentes de escassez de recursos naturais de valor estratégico, tais como os recursos vitais (água, por exemplo)
- O terrorismo, o narcotráfico e a delinqüência internacional.

Ameaças de âmbito interno:

- Grupos terroristas e subversivos, contrários ao ordenamento jurídico constitucional, que optem pela violência;
- Grupos radicais que promovam a violência social e desordens populares;
- Delinqüência comum organizada (crime organizado);
- Tráfico ilícito de drogas;
- Corrupção;
- Depredação do meio ambiente.

Decorrente de um Acordo Nacional de 2002 celebrado entre o Estado e organizações da sociedade civil, buscando interpretar os interesses e aspirações da Nação, o Perú definiu 31 políticas de Estado sendo que a de Segurança Nacional era uma delas, onde ficou estabelecido que:

“Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bien estar general”

Em face daquele compromisso, foram elencados vários objetivos de Defesa Nacional, podendo serem destacados os mais relevantes para este trabalho, tais como:

- Reestruturar o setor de Defesa para dispor de Forças Armadas profissionais, modernas, flexíveis e de ações conjuntas;
- Manter as Forças Armadas com capacidades de prevenção e de dissuasão;
- Manter as Forças Armadas em condições de contribuir para a manutenção da paz internacional

## O BRASIL COMO VÊ A DEFESA

A Política Nacional de Defesa do Brasil (PND) orienta as ações de Defesa Nacional em todas as expressões do poder nacional, seja a política, a econômica, a militar a científica e tecnológica e a psicossocial. A atual PND emoldura 22 orientações gerais que servem de base para a Estratégia Nacional de Defesa (END), a qual organiza e orienta as “Forças Armadas, a Base Industrial de Defesa e a política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica” (BRASIL, 2013, p. 43).

A END estipula diretrizes para a composição e preparo das Forças Armadas, sendo tais diretrizes visivelmente voltadas para ameaças externas e preponderantemente caracterizadas como Forças Armadas hostis (veja as 25 diretrizes) (BRASIL, 2013, pp 47-63)

Essencialmente a END em vigor (aprovada no final de 2018) aponta para um conceito estratégico de Defesa que contempla não somente possíveis conflitos convencionais, mas, seguindo as tendências das novas ameaças, direciona o preparo e emprego das Forças Armadas em cenários primordialmente não convencionais.

Em 2017, a Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) do Ministério da Defesa brasileiro editou documento denominado “Cenários de Defesa -2020-2039”, sendo o seu “sumário executivo” a parte que foi levada a público (BRASIL, 2017).

No documento intitulado de “Cenário de Defesa – 2020-2039 (BRASIL, 2017, pp 49-52). também está projetado que as ameaças serão decorrentes de cenários múltiplos, onde:

- apesar dos instrumentos diplomáticos, a utilização do instrumento militar tornar-se-á cada vez mais presente;
- a aplicação do instrumento militar se dará por intermédio de coalizões;
- preponderância dos **domínios aéreo, espacial e informacional** para o desenrolar do conflitos armados;
- haverá incremento dos conflitos armados assimétricos/híbridos

Quanto às ameaças, elas estão contempladas como:

- O Brasil continuará dependente de tecnologias para a área de Defesa, haja vista que seu desenvolvimento científico e tecnológico não acompanhará o ritmo das demandas militares.
- O terrorismo será um desafio para a atuação das Forças Armadas, as quais deverão desenvolver dispositivos adequados de inteligência para prevenir e contrapor esta ameaça, que apesar de não ser real em nossa região, é incerta e imprevisível quanto aos seus objetivos e amplitude.

- O crime organizado transnacional demandará maior participação das Forças Armadas quanto a um maior controle das fronteiras terrestres, espaços marítimos e aeroespaciais.
- Fricções e tensões na América do Sul poderão eclodir decorrentes de fatos históricos na formação dos Estados, o que poderá necessitar da atuação das Forças Armadas brasileiras como agentes de estabilização de paz;
- A militarização do Atlântico sul, em decorrência da busca de reservas naturais, poderá exigir do Brasil maior presença militar nas águas jurisdicionadas e na plataforma continental.

Como se observa, o Brasil aponta como uma das ameaças “a eclosão de fricções e tensões na América do Sul, decorrentes de fatos históricos” e projeta que as Forças Armadas brasileiras agirão com o agentes estabilizadores de paz. Tal mandamento não é encontrado nos estamentos de Defesa dos demais países, talvez apontando um natural protagonismo do Brasil na região.

Tal protagonismo, por certo, se materializa em números significativamente superiores, quais sejam : 48% da área total do subcontinente, 50% de sua população, 59% de sua economia/PIB (detendo cerca de 75% da base industrial e 2/3 de sua agricultura), 42% da produção de petróleo, responsável por quase 3/4 dos desembolsos voltados à infraestrutura da integração regional, entre outros indicadores igualmente superlativos (FUCCILLE, 2014, p, 9).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um ambiente global de elevada competição tecnológica e comercial, países de estrutura agrária como a maioria dos países da América do Sul, tendem a ser menos competitivos e atuarem como periféricos no “jogo global”. Daí a necessidade de se integrarem, haja vista que isoladamente não teriam condições para arcar com seus projetos nacionais de desenvolvimento. Neste contexto, cooperação regional não seria uma opção, mas uma necessidade, considerando que uma das “novas ameaças” para os países da América do Sul seria a estagnação econômica da região, o que pode levar a Estados falidos no futuro.

Sob a ótica da geopolítica e das relações internacionais sopesadas pelo realismo político, conclui-se que as alianças em blocos levam ao efeito de que a “união faz a força”, ou, de outro modo, que as alianças entre os Estados dependem das circunstâncias, das conveniências e dos objetivos comuns, mas “as condições para a sua permanência, invariavelmente, serão dadas na justa medida em que os seus protagonistas pratiquem, permanentemente, a arte de promover a convergência desses propósitos e ações gerais com os legítimos - e muitas vezes divergentes - interesses nacionais” (COSTA, 2009).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. Directiva de Política de Defesa Nacional – Decreto 703/2018. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primeira/189076/20180731?busqueda=1>>. Acesso em 30 abr. 2019.

BARTOLOMÉ, Mariano César. La seguridad internacional post 11s: contenidos, debates y tendencias. 1ª ed. Buenos Aires. Instituto de Publicaciones Navales. 2006

BRASIL. Escola Superior de Guerra. Manual Básico da Escola Superior de Guerra. Vol I – Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro – RJ. 2014

BRASIL. Política Nacional de Defesa (1ª revisão) e Estratégia Nacional de Defesa (1ª revisão). Aprovados pelo Decreto Legislativo 373, de 25 de setembro de 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acessado em 20 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Cenários de Defesa 2020-2039 – sumário executivo/Ministério da Defesa, Assessoria Especial de Planejamento. Brasília: A Assessoria, 2017. 64p.

CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. Caderno do CRH da Univ. Federal da Bahia. Cad. CRH. vol.21 no.53. Salvador. Mai/Ago. 2008. Em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792008000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200003). Acesso em 29 abr. 2019.

CASTORIADIS, Cornelius. *Diante da guerra*. São Paulo, Brasiliense, 1982. v. 1

COSTA, Wanderley Messias da. (2009). O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. Revista franco-brasileira de geografia. Disponível em <<https://journals.openedition.org/confins/6107>>. Acesso em: 28 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. (2017). A Geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional. Disponível em: < <https://journals.openedition.org/espacepolitique/4132#tocfrom1n2>>. Acesso em 20 dez. 2018.

EVERA, S.V. Guia para Estudantes de ciência política. Tradução de: José Ángel Álvarez. Barcelona. Gedisa. 2002

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Estudos estratégicos como área o conhecimento científico. Revista Brasileira de Estudos de Defesa – RBED. v.2, nº 2, jul/dez. 2015. p. 107-128

FONSECA, Gelson Jr. “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil”, in Gilberto Dupas e Tullo Vigevani (orgs.), *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*, São Paulo, Alfa/Omega/Fapesp. 1998

FUCCILLE, A. Conselho de defesa sul-americano (cnds): balanço e perspectivas. IX Encontro da ABCP. Agosto de 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica>>.

org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/04/conselho-defesa-sul-americo-cds-balanco-e-perspectivas-714.pdf>. Acesso em: 02 out 2018

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro. Campus, 1989

KEOHANE, R.; NYE, J. J. *Power and interdependence*. Nova York, Harper Collins. 1989

LAIÑO, Anibal. Una aproximación teórica al concepto de Defensa. AGORA, Centro de Estudios Internacionales. Buenos Aires. 1991.

LIBRO BLANCO. Libro Blanco de La Defensa Nacional. Perú. 2018. Disponível em: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo\\_III.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/libroblanco/Capitulo_III.pdf). Acesso em: 26 Abr. 2019.

LIMA, Ivaldo G. e PINA, Rodrigo. Hegemonia global distendida e o novo código geopolítico dos Estados Unidos para a América Latina. Revista Geonorte, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.147-166, 2013.

TAYLOR, Peter e FLINT, Colin. Geografia Política: Economía-mundo, Estado Nación y Localidad. Madri: Trama, 2002.

THORNDIKE JR, Joseph. Geopolítica in: Bol. Geográfico. IBGE nº. 6, ano I, 1943. Em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg\\_1943\\_v1\\_n6\\_set.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1943_v1_n6_set.pdf)>. Acesso em 30 abr. 2019.

VESENTINI, José Willian. Novas geopolíticas. 5ª Ed. São Paulo. Contexto. 2011

## NAS BORDAS DE AKSAI CHIN: A IMPORTÂNCIA DA CAXEMIRA PARA A GEOPOLÍTICA CHINESA

Thaís da Silva Viana

### RESUMO

Nos últimos anos é possível observar uma grande preocupação do governo chinês frente a crescente tensão entre Paquistão e Índia. Para além de uma preocupação com a proteção de suas fronteiras, a eclosão de um conflito na região da Caxemira se mostra como um desafio para a China, tanto para a consolidação de sua soberania na região, quanto no tocante aos seus planos de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o presente artigo busca brevemente compreender a importância geopolítica da região para a China atualmente. O texto levanta questões sobre como a região faz parte de um projeto para construção de uma nação chinesa bem-sucedida, utilizando primeiramente de uma perspectiva histórica e, em seguida, uma análise geopolítica sobre a importância das regiões de Aksai Chin e do Vale do Shaksgam. Além disso, o texto analisa como tais interesses chineses na região moldam o posicionamento do Estado chinês frente ao conflito Indo-Paquistânês.

**Palavras-chave:** China, Caxemira, Geopolítica.

## INTRODUÇÃO

Por 367 votos a favor e 67 votos contrários, a câmara baixa do parlamento indiano ratifica a retirada do status de região especial da Caxemira em agosto de 2019. Assim, Jammu e Caxemira deixam de ter autonomia e passam a ser divididas em duas regiões distintas consideradas territórios da união, sob os cuidados do governo federal indiano. A medida vem de surpresa em meio as crescentes tensões entre Paquistão e Índia, que desde maio de 2019 enfrentam uma retomada da crise diplomática a qual já resultou em quatro enfrentamentos armados ao longo dos anos.

A crise desperta grande preocupação internacional e a possibilidade de uma nova guerra na região é cada vez mais certa. Em consequência desse agravamento, em 16 de agosto de 2019, o representante da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas convoca uma reunião de emergência para discutir a situação. Zhang Jun, o embaixador chinês no Conselho, enfatiza ser de urgência um acordo entre Índia e Paquistão, pela necessidade de “impedir a tomada de decisões unilaterais precipitadas que possam agravar ainda mais a situação”.<sup>1</sup> Além disso, o embaixador afirma que a decisão indiana desafia a soberania chinesa na região e vai contra acordos bilaterais para manutenção da paz.

A convocação chinesa também se mostra em apoio ao pedido da embaixadora paquistanesa Maleeha Lodhi de que o caso fosse discutido em sessão no Conselho de Segurança o quanto antes. “O encontro permitirá com que a voz da população local seja ouvida em um dos mais altos fóruns diplomáticos do mundo”, afirma a embaixadora, que ainda reforça a posição do Paquistão sobre a disposição do país a buscar um acordo pacífico.<sup>2</sup> A Índia, por sua vez, continua a afirmar ser um assunto de caráter interno, que deve ser mantido fora das instancias internacionais, enquanto a China rebate reafirmando a temática como sendo de caráter global.

O caso é mais um capítulo na conflituosa história da Caxemira, a qual se estende por mais de 70 anos e permanece sem solução à vista. Ao longo desses anos, é possível observar como a China vem se mostrando cada vez mais presente na questão, seja por apoio aos países envolvidos, ou até mesmo protagonizando um dos conflitos pela soberania na região. O pedido do embaixador chinês ao Conselho de Segurança e o forte apoio ao Paquistão no momento, apenas mostram como o envolvimento da China na questão vem aumentando e se tornando muito mais que uma simples participação histórica.

É possível notar que as razões pela atual posição chinesa favorável a um equilíbrio e uma solução definitiva e pacífica entre o Paquistão e Índia, muito difere das motivações da década de 60 ou 90. Atualmente, os interesses chineses vão além de uma mera proteção de suas fronteiras frente um conflito internacional e desejo de anexação territorial, mas também estão intimamente relacionados a importância polí-

1 UN News. 16 de agosto de 2019. Em tradução livre.

2 UN News. 16 de agosto de 2019. Em tradução livre.



tica e estratégica da região para o desenvolvimento geopolítico e econômico da China. Nesse contexto, é válido questionar, observando as recentes demonstrações do interesse chinês no território, qual seria essa importância estratégica e política da região para a China? E de que forma a situação na região influencia nos interesses chineses?

O presente texto tem por finalidade justamente introduzir o tema e tentar responder, de maneira sucinta, qual a importância da Caxemira e do território de Aksai Chin e do Vale de Shaksgam para os planos desenvolvimentistas chineses. Através de uma análise da presença chinesa na região no passado e no presente, o texto busca compreender o peso dessa região para a geopolítica chinesa. O artigo se divide em duas partes principais. Em um primeiro momento, busca-se apresentar uma perspectiva histórica da região, a fim de contextualizar o posicionamento da política externa chinesa no tocante ao conflito ao longo dos anos. E, em uma segunda parte, o texto vem a analisar aspectos geográficos e políticos atuais, ponderando sobre como esses aspectos influenciam o atual posicionamento chinês em relação a questão. Num terceiro, e último momento, o texto busca concluir em um breve resumo da temática abordada e apresentar possíveis perspectivas futuras para o caso

## UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A história da Caxemira talvez possa ser considerada como uma das mais complexas e antigas histórias a qual se tem conhecimento. Com os primeiros registros de ocupação datando ainda no século IX, - com a chegada da população hindu e budista -, a região tem sua história dividida em sete grandes períodos, os quais são marcados pela ascensão e queda de impérios os quais ajudaram na formação de grande parte da Ásia Central.

A formação da Caxemira tem origens apenas a partir do século XIV, após a morte da última rainha Hindu e a ascensão do sultanato de Akbar Zain-ul-Abidin. O império muçulmano, como fica conhecido, se perpetua por longos 222 anos até sua queda no ano de 1587, a qual dá sequência a uma série de principados até o século XIX. **É também durante o século XIV que a China** - na época dominada pelo império mongol - tem um dos seus primeiros contatos com a Caxemira, logo após a expansão do Império Mongol para o Tibete e Aksai Chin. (DHAN, 1984)

Um novo envolvimento da China na região só vai ocorrer anos depois, já no século XIX, com a Caxemira sob o controle do império Sique do Punjab. Devido as expedições para a ocupação do Tibete e de Xiajiang, a China, agora sob a Dinastia Qing, tem um novo envolvimento com a região a medida em que tende a expandir suas fronteiras para o oeste. Em busca da soberania da região de Ladakh e de Aksai Chin, a China inicia a guerra Sique-Tibetana em 1842, marcando um dos primeiros momentos em que a China, já como Estado nação consolidado, reivindica territórios na Caxemira. O final da guerra com o Tratado de Chushul traz

uma retomada do *status quo* nas fronteiras da região, mas se tornou importante por reforçar a crescente fragilidade do Império Sique e dar bases para a consolidação, tanto da presença chinesa na região, quanto da nova dinastia que estava por vir. (HUTTENBACK, 1961)

A Dinastia Singh se estabeleceu definitivamente no ano de 1846 e se estendeu até o ano de 1957, se consolidando como uma das dinastias mais importante até então, por ser responsável pela introdução de novos atores na região. Com o final da Primeira Guerra Anglo-Sique, o território compreendido como Caxemira é totalmente cedido à Coroa Britânica a partir do Tratado de Lahore, logo após a derrota do Império Sique para as tropas inglesas.

Anos depois, sob a política de dividir e governar, o Reino Unido em sua difícil tarefa de estabelecer a Índia como protetorado acaba por vender a região da Caxemira ao Dogra hindu Raja Gulab Singh, através do Tratado de Amritsar, com a condição de reconhecimento da soberania inglesa na região. O caso se tornou fundamental para a consolidação e legitimação do Império Britânico, não apenas na região, mas em toda Índia. O período também é importante devido ao fim da Dinastia Qing e a fragmentação da China, a qual desencadeou, não só a perda dos territórios do Tibete, Aksai Chin e Xiajiang, mas também a perda de toda e qualquer pretensão ou interesse sob o território de Ladakh ou na questão da Caxemira como um todo.

Há uma tendência em acreditar que a neutralidade chinesa e a apatia frente a presença inglesa na região a partir do século XVIII se origina pela pouca importância que a região teria para a China. Porém, o que muito se observa é que esse descaso muito se deu pela falta de recursos, o qual o próprio governo chinês admitia, que muito dificultava uma presença chinesa mais ativa na região. Em 1912, por exemplo, é convocada uma reunião com chineses, tibetanos e ingleses – responsáveis pela Índia no momento – para deliberações sobre as fronteiras entre Índia e Tibete. O próprio representante da China em Calcutá na época afirmava que a China se encontrava debilitada em diversos aspectos, e era compreensível seu descaso para com sua fronteira com a Caxemira, porém, pela importância do Tibete para a manutenção da soberania do território chinês no Sudoeste, cabia ao país dar o melhor de si para a manutenção de sua presença na região<sup>3</sup>. (KISSINGER, 2011, pp. 168)

A reunião, chamada mais tarde de Convenção de Simla, tem papel fundamental para um desgaste nas relações entre China e os demais países presentes na região. Sem um acordo satisfatório, o tratado levanta questões para o governo chinês quanto a legitimidade dos limites fronteiriços da Índia britânica e o Tibete ao longo do Himalaia – limites acordados pelo Reino Unido e o Tibete pela Linha de McMahon -, e a região de Aksai Chin. Apesar de oficialmente ainda pertencer a China, e ser constantemente ignorada pela Índia – devido à dificuldade de acesso da Índia para o território - a região era reivindicada como território britânico,

---

3 Adaptado.

inclusive sendo apontado como tal em mapas oficiais da Coroa britânica. Essas reclamações territoriais por parte do governo chinês, embora constantes, nunca foram levadas adiante e pouco se viu em ações concretas por parte da China para uma contestação e uma retomada desses territórios. (KISSINGER, 2011, pp. 168)

O tratado marca não apenas o início de um desgaste das relações entre Tibete, **Índia e China até a eclosão da Guerra Sino-Indiana em 1962**, mas também mostra crescente uma mudança de visão que a China passa a ter para com a região. Pela manutenção da sua soberania em Xiajiang e pela reivindicação de Aksai Chin e outros territórios, era necessária uma maior atenção para com as problemáticas da região. Essa máxima se torna notável a partir de 1932 com uma tentativa de retomada do Tibete. Ao convocar o Exército Nacional Revolucionário para combater as fracas tropas tibetanas - o que deu início à Guerra Sino-Tibetana -, a China mostra como **não estava** disposta a abrir mão de sua soberania no Tibete nem de suas reivindicações territoriais na região, apesar de sua debilitada condição interna. Apesar da vitória chinesa - a qual poderia incentivar ainda mais atenção para a região -, essa política de pouca presença na região se estende até a década de 50 com a reestruturação do governo chinês. (KISSINGER, 2011, pp. 169)

O final da Segunda Guerra Mundial e o início do processo de descolonização asiática no final dos anos de 1940 e início da década de 1950, trazem novos ares para a Caxemira. A começar com a independência da Índia, no ano de 1947, e o fim oficial do reinado da família Singh na Caxemira. A partir do mesmo ano, se inicia o processo que ficou conhecido como Partilha Sangrenta, em que a Índia é então dividida em dois novos territórios muçulmanos independentes - Paquistão e, mais tarde, Bangladesh-. No mesmo ano, devido as problemáticas causadas pela partilha de território, tem-se início a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa pela Caxemira, a qual reacende antigas disputas territoriais na região.

A China, por sua vez, já em um processo de estabilização interna com a vitória do partido comunista de Mao Tsé-Tung, agora retoma sua atenção para questões antes esquecidas, como seu interesse no Vale do Shaksgam - território agora paquistanês -, Hunza, Aksai Chin e na já desejada Ladakh. Frente a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa, no entanto, contrastando com seu crescente interesse na região, continua optando pela neutralidade. A neutralidade era agora não mais forçada devido as dificuldades internas que impediam a China de agir na região, mas de forma a preservar as fronteiras chinesas China e o recém conquistado domínio sob o Tibete e a região de Xiajiang.

A década de 1950 se estende sendo uma das mais importantes para a consolidação da China como ator ativo na Caxemira. Em 1953, a China passa a fazer expedições militares para as montanhas de Hunza, ocupando pontos estratégicos da região até então ocupada pelo Paquistão, na tentativa de reivindicar sua soberania em algum momento. No ano de 1954, começam as discussões com a Índia sobre a região de Aksai Chin, por alguns mapas mostrarem a região como sendo de posse indiana, apesar do descaso da Índia para com a região e mesmo estando fisicamente

ocupada pela China. O conflito se intensifica após a China divulgar, anos mais tarde, mapas os quais indicavam a construção de uma estrada, ligando Kashgar e Lassa, passando pelo deserto de Aksai Chin, sem o conhecimento do governo indiano. (SNEDDEN, 2015, pp. 162)

Em 1958, a Índia reivindica formalmente sua soberania na região de Aksai Chin, aumentando as tensões com a China, que por sua vez, continua a declarar o território como historicamente seu. Em 1959, com a revolta de grupos armados para a independência do Tibete e, mais tarde, a fuga de Dalai Lama para a Índia, a China passa a ter a região de Aksai Chin como ponto estratégico para o controle do Tibete. A Linha McMahon, que no início da **década** de 50 era vista pela China como um plano inglês para afrouxar o domínio chinês no Tibete, agora fazia parte da barganha chinesa com a Índia para as reivindicações chinesas de Aksai Chin. (KISSINGER, 2011, pp. 169). (SNEDDEN, 2015, pp. 159)

No ano de 1961, a Índia passa a adotar a Política de Avanço, a qual fazia tropas indianas patrulharem o mais próximo possível do território reivindicado, obrigando a China a abrir mão do território. Ambos os países discordam sobre as disposições dos acordos e a disputa desencadeia ofensivas militares que eclodem na Guerra Sino-Indiana em 1962, que, se iniciam pelo chamado “Tibete do Sul”, e se estendem para a reivindicação do território de Aksai Chin. A China ao final da guerra não só toma posse dos territórios reivindicados, como também passa a apoiar a autodeterminação dos povos da Caxemira e as ações do Paquistão para a tomada da região. (KISSINGER, 2011, pp 170)

A guerra ajuda Paquistão e China a estreitarem laços e no ano de 1963 os dois assinam acordos para **delimitações de fronteiras**. Se durante o início da década de 1950 as expedições militares chinesas em Hunza e ao longo do Vale de Shaksgam incomodavam o Paquistão, agora, se tornaram parte do bom relacionamento entre os países. **É nesse acordo que o Paquistão cede o Vale de Shaksgam para a China**, estratégico para ambos, principalmente após a construção da *Karakoram Highway*. (JACOB, 2008)

Se durante a Primeira Guerra Indo-Paquistanesa a China se manteve neutra e distante devido seus problemas internos, na Segunda Guerra Indo-Paquistanesa em 1961 sua posição já é de total apoio para com o Paquistão – logisticamente e politicamente-, devido sua nova rivalidade com a Índia. O posicionamento chinês se manteve pendente para o lado paquistanês até a década de 70, quando há uma mudança por parte do novo líder chinês Deng Xiaoping, o qual preferiu uma posição mais cautelosa para a questão, visto a pressão que a Índia fazia sob Aksai Chin e o constante temor de uma insurreição no Tibete. (CHANSORIA, 2016)

Os anos 80 e 90 trazem problemáticas cada vez mais singulares para a região. O programa nuclear indiano avançava juntamente com o paquistanês e o que se via era uma disputa nuclear eminente, visto serem ainda frequentes os enfrentamentos entre os dois. Apesar da posição neutra declarada ainda na década de 70, a China

ainda oferece apoio ao exército do Paquistão, tanto com suporte para o desenvolvimento do programa nuclear paquistanês, quanto para armamento e treinamento militar convencional. O suporte continua até na década de 2000, com a Crise de Kargil e a possibilidade de um conflito aumentar as preocupações da China com a região. O confronto chega ao seu fim apenas após a Índia recuperar seus territórios infiltrados pelo Paquistão e uma desocupação do mesmo da chamada *Line of Control* (LOC). A crise oferece riscos não apenas de um conflito nuclear, mas reacende uma possível ameaça ao domínio da China em Xiajiang e no Tibete, devido os crescentes movimentos terroristas separatistas que muito se beneficiaram do conflito na região. (CHANSORIA, 2016)

## A ATUAL PRESENÇA CHINESA

A Caxemira atual ocupa uma área de aproximadamente 13 milhões de quilômetros quadrados e incluem cinco regiões divididas administrativamente entre Paquistão e Índia, além de outras duas ocupadas pela China, consideradas oficialmente território chinês desde a década de 1950.

Analisar Aksai Chin e o Vale de Shaksgam é perceber que esses territórios, mesmo pobres em recursos naturais e de difícil acesso, foram sendo ressignificados ao longo dos anos a medida em que a China foi se desenvolvendo e expandindo suas projeções políticas e econômicas, tornando-se pontos estratégicos para a geopolítica chinesa. Observando a perspectiva histórica já apresentada, é possível notar que o crescente interesse na região por parte do governo chinês deixou de ser pautado somente em uma perspectiva expansionista – como visto durante os períodos dos principados-, e agora muito se dá pela região ter se tornado tanto território primordial para o controle político das regiões autônomas de Xiajiang e do Tibete, quanto para o desenvolvimento econômico da China como um todo. **É possível dividir a importância da região para a China de duas formas; uma política, relacionada a necessidade de afirmação da soberania chinesa em alguns territórios, e uma segunda sendo econômica, pela expansão da infraestrutura chinesa para seu desenvolvimento econômico.**

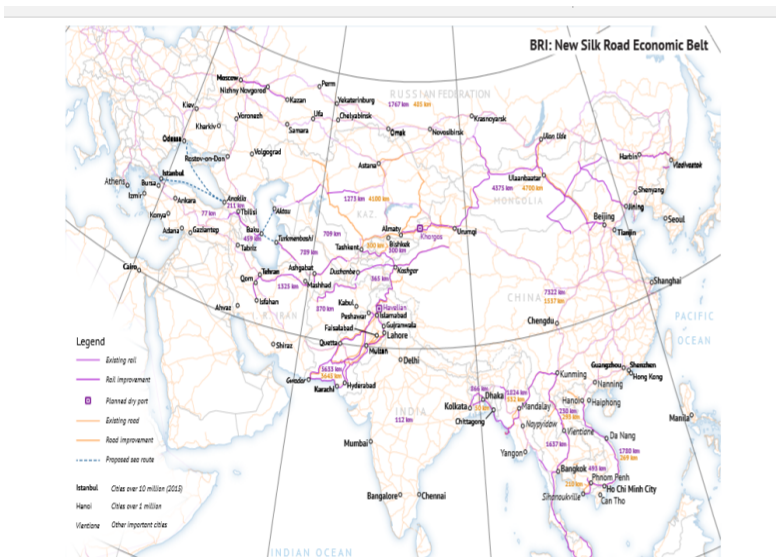
Já a partir da década de 70 é possível observar um movimento do governo chinês em integrar essas regiões por meio de estradas capazes de ligar o território chinês com o resto da Ásia Central, no intuito de afirmar sua presença nos territórios recém reivindicados e na medida em que a região foi se tornando cada vez mais interessante para o governo. Como foi o caso da *Karakorum Highway*, a qual se tornou fundamental tanto para o Paquistão quanto para a China, por criar um corredor econômico entre a cidade chinesa de Kashgar até a cidade de Islamabad. A estrada se tornou importante não apenas por se tornar parte fundamental na comunicação da China com o Paquistão, mas também colaborou para reduzir a dependência chinesa frente ao abastecimento de petróleo vindo do Estreito de Ma-

laca, quanto para o plano de estratégia Paquistanesa frente a possível conflito. Além disso, a estrada marca o início de uma série de medidas as quais buscavam integrar e desenvolver regiões autônomas sob domínio chinês para enfrentar possíveis movimentos separatistas que poderiam surgir. (JACOB, 2008). Os anos 90 são marcados por uma onda de atentados terroristas em Xiajiang os quais acendem um alerta da China para a região. A radicalização dos Uyghus na região é interpretada para a China como muito mais do que uma radicalização religiosa de grupos étnicos separatistas, mas como consequência direta do subdesenvolvimento econômico da região. Xiajiang, assim como o Tibete, Gansu e outras regiões autônomas, apresentavam aproximadamente mais de 34% da população abaixo da linha da pobreza, o que passou a representar para a China maiores chances dessas regiões apresentarem indicadores de violência mais altos. Além disso, a proximidade com países com histórico violento relacionado a grupos terroristas e tráfico internacional, deixava essas áreas muito mais suscetíveis a radicalização de grupos étnicos minoritários e aumento da criminalidade na região - como visto na própria *Karakorum Highway* sendo utilizada por grupos terroristas Uyghus -. (KERR, SWINTON. 2008)

A partir dos anos 2000 é possível observar com ainda mais peso essa concepção de desenvolvimento econômico para alcançar a paz devido a nova fase de modernização e abertura dos mercados chineses para o mundo. A busca pela integridade nacional, estabilidade social e desenvolvimento econômico chinês, ameaçados pela instabilidade da região, passa a ser uma das prioridades do governo chinês que passa a lançar iniciativas de desenvolvimento para a região. O novo programa de modernização e integração das regiões ocidentais, chamado de “Grande Estratégia para o Desenvolvimento Ocidental” – GEDO ou Xibu Kaifa –, por exemplo, introduz o Comitê para o Desenvolvimento das regiões ocidentais e estabelece, a partir do décimo plano quinquenal, um modelo para recuperação e desenvolvimento econômico da região. A GEDO teria cinco principais frentes sendo elas, desenvolvimento da infraestrutura local, proteção ambiental, mudança para estrutura industrial, tecnologia e educação. Desde então, a China passa a investir maciçamente em projetos de infraestrutura como hidroelétricas e os projetos que incluem uma rodovia de 1,142 quilômetros de expansão de Qinghai até o Tibete, além da expansão rodoviária ao longo de toda a região e a reforma da rodovia 219, construída em Aksai Chin durante a década de 1960 e principal pivô para as tensões com a Índia na época. **É também nesse contexto em que a China, juntamente com seus países vizinhos da Ásia Central como Rússia, Turcomenistão e Uzbequistão se reúnem para acordos sobre a criação de uma organização de cooperação mútua para assuntos relacionados ao terrorismo e seguranças nas fronteiras. A Cooperação de Shangai surge nesse contexto de proteção das fronteiras chinesas e dos demais países da Ásia Central, e atenção para a contenção de grupos terroristas, no caso da China, levantados pelo separatismo étnico principalmente em Xiajiang e do Tibete.** (KERR, SWINTON. 2008)

No ano de 2013, o presidente chinês Xi Jinping anuncia o mais novo e ambicioso projeto chinês. A construção do chamado Cinturão Econômico da Rota da Seda e a Rota da Seda Marítima do século 21 – nome remetendo ao passado da grande Rota da Seda na antiguidade –, também chamados de “*One Belt, One Road*” e *Belt and Road Initiative* (BRI), a iniciativa tem como objetivo conectar a China ao leste europeu, norte da África e o sudeste asiático ao mesmo tempo em que integrar suas regiões menos desenvolvidas aos países da Ásia Central em um grande corredor econômico. Para além do escoamento de produção chinesa para os países da Ásia Central, a BRI ainda proporciona uma maior presença chinesa no golfo pérsico como uma alternativa ao Estreito de Malaca usado para o transporte de energia para a China. (CAI, 2017)

No mapa a seguir é possível observar como grande parte do *Belt and Road Initiative* depende das regiões do Tibete e de Xijiang, passando pelo Vale de Shaks-gam. Pode-se observar como a *Karakorum Highway*, assim como grande parte das regiões da Caxemira como Ladakh e Gilgit, tem papel fundamental na ligação entre as fronteiras da China com o resto das rodovias que ligam a Rota ao resto dos países de seu destino. A estabilidade na Caxemira, portanto, mostra-se fundamental para os planos envolvendo a iniciativa uma vez que um conflito na região viria a protelar os planos de construção da BRI.



Fonte: Lall; Lebrand. 2019

## CONCLUSÃO

Uma conclusão para a problemática da Caxemira parece estar cada vez mais distante. Recentemente a Índia voltou a reivindicar a região de Aksai Chin assim como continua a adotar medidas as quais podem ser interpretadas como tentativas de violação dos acordos bilaterais para a manutenção da paz na região. Nessa escada de tensão se observa uma China cautelosa e atenciosa para as problemáticas da região, muito mais preocupada do que estaria alguns anos atrás.

A relação da China ao longo dos anos passou de uma indiferença, muito devido a condição de caos político em que se encontrava durante a partilha do território nos anos 40 – Guerra Civil e a Revolução Comunista –, para ter a região como um dos principais elementos para sua política externa. Além da região ser principal meio de comunicação com poderosos aliados como Paquistão, e até mesmo a Índia, apesar de suas diferenças históricas, a Caxemira se apresenta como um fator determinante para a estabilidade do domínio chinês nas duas regiões autônomas mais conturbadas sob sua jurisdição.

A estabilidade da região se mostra fundamental para a contenção de movimentos separatistas tanto no Tibete, que já tem um histórico de lutas armadas para a independência da região, quanto em Xijiang, que apresenta seus primeiros movimentos armados na década de 90 com grupos terroristas de minoria Uyghus. Não apenas pela proximidade física a qual a Caxemira se encontra da região e a facilidade de movimentação de grupos terroristas entre fronteiras, como também pela ameaça de levante nacionalista tanto do Tibete quanto de Xijiang influenciado por um levante político da Caxemira.

Além disso, as recentes iniciativas de expansão econômica da China, tanto com a GEDO para a estabilidade e desenvolvimento econômico regional, quanto com o *Belt and Road*, necessitam de estabilidade na região para que, não apenas possam ser colocados em prática, mas também possam ser atrativos para parceiros comerciais ocidentais. É possível observar ainda o interesse chinês na região devido ao tratado com o Paquistão para a manutenção do Vale de Shaksgam. Uma vez que um dos artigos do tratado pressupõe a renegociação da região após acordos sobre redefinição das fronteiras da região, a Índia reivindicaria a região colocando em risco as aspirações chinesas para a região, além de tomar total controle de uma das principais linhas de comunicação entre China e Paquistão.

Isto posto, tanto frente a dificuldade de acordo na região, quanto a necessidade da presença chinesa na região – por ser considerada estratégica para a integração das áreas mais afastadas da China, melhor relação com os países da Ásia Central e expansão desenvolvimentista da economia chinesa–, a China vem se posicionando de forma neutra, por vezes favorável ao Paquistão, mas sempre de forma cautelosa em busca de uma solução pacífica e de fato duradoura. Diferente das resoluções adotadas anos anteriores pela própria ONU, a China espera uma a qual possa garantir estabilidade futura por um bom tempo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOKHARI, Farhan. *China Raises Alarm Over Kashmir with Tibet and Xinjiang in Mind*. 11 de Agosto de 2019. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-raises-alarm-over-Kashmir-with-Tibet-and-Xinjiang-in-mind>>. Acesso em: 24/09/2019
- CAI, Peter. *Analysis: Understanding China's Belt and Road Initiative*. Sydney. Lowy Institute for International Policy. 2017.
- CHANSORIA, Monica. *China's Current Kashmir Policy: Steady Crystallisation*. 2016. CLWS Journal. Pp. 68 – 80. Nova Deli.
- DUTTA, K Prabhash. New Delhi. August 20, 2019. *Kashmir: How deeply China is entrenched in J&K*. Disponível em: <<https://www.indiato-day.in/news-analysis/story/kashmir-how-deeply-china-is-entrenched-in-j-k-1582656-2019-08-20>>. Acesso em: 24/09/2019.
- DHAN, L. N. *An Outline of the History of Kashmir*. 1984. Disponível em: <<http://www.koausa.org/Crown/history.html>>. Acesso em: 19/07/2019
- HUTTENBACK, Robert A. 1961. *Gulab Singh and the Creation of the Dogra State of Jammu, Kashmir, and Ladakh*. *The Journal of Asian Studies*, 20 (4): 477–488.
- JACOB, Jabin T. *China and Kashmir*. Swords and Ploughshares, vol. XVI, no. 1. Inverno 2007-8, pp. 19-21. Program in Arms Control, Disarmament, and International Security. University of Illinois at Urbana-Champaign.
- KISSINGER, Henry. *Sobre a China*. 2011. Rio de Janeiro. Objetiva.
- KERR, David. SWINTON, Laura C. 2008. *China Xinjiang and the Transnational Security of Central Asia*. *Critical Asian Studies*, 40:1, 89-112.
- SNEDDEN, Christopher. *Understanding Kashmir and Kashmiris*. C. Hurst & Co. United Kingdom. 2015.
- UN NEWS. *UN Security Council discusses Kashmir, China urges India and Pakistan to ease tensions*. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2019/08/1044401>>. Acesso em: 24/09/2019.
- LALL, Somik V. LEBRAND, Mathilde. *Who Wins, Who Loses? Understanding the Spatially Differentiated Effects of the Belt and Road Initiative*. 2019. Policy Research Working Paper. World Bank Group. Social, Urban, Rural and Resilience Global Practice.



A TEORIA DA GUERRA HEGEMÔNICA E O SISTEMA  
INTERNACIONAL: ALGUMAS REFLEXÕES NO MUNDO ATUAL E  
NO PORVIR À LUZ DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS.

Alexandre Rocha Violante<sup>1</sup>

RESUMO

O objeto de estudo do artigo está ligado à hegemonia das potências no sistema internacional, haja vista as crescentes discussões por espaço e poder visando a um novo reequilíbrio sistêmico. Consequentemente, seu objetivo principal é analisar, sob o viés da teoria da Guerra Hegemônica, os fenômenos no mundo atual e no porvir, levando em consideração a história das guerras, as relações internacionais e os estudos estratégicos em sentido estrito.

**Palavras-Chave:** Estudos Estratégicos, Hegemonia, Sistema Internacional.

---

<sup>1</sup> Doutorando. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: alexandreviolante@id.uff.br/  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4566-5252>

## INTRODUÇÃO

A obra “A História da Guerra do Peloponeso” (431 A.C. a 404 A.C.) de Tucídides<sup>2</sup> descreve os detalhes da guerra entre as cidades-estado Esparta e Atenas. Cidades-estado era a forma de organização político e social da época, em que Atenas exercia a “democracia”, enquanto Esparta desenvolvia um sistema próximo a uma “oligarquia despótica”. Atenas possuía expertise militar nas lides do mar, enquanto Esparta se desenvolvia muito bem na guerra terrestre. Além do aspecto militar em si, a obra é repleta de aspectos políticos, da consolidação do Direito e da ética entre os Estados de então. Os relatos de Tucídides fomentaram o estabelecimento de Teoria do Poder Hegemônico, um dos maiores contributos às relações internacionais até os dias de hoje.

Como antecedentes dessa Guerra, é interessante pontuar que, durante as guerras de expansão do Império Persa, Esparta, potência terrestre e agrícola, detentora de dois quintos do Peloponeso, não possuía interesses externos a seus domínios; enquanto Atenas, potência marítima, comercial e cultural, almejava grandes interesses internacionais. Pode-se dizer que essas cidades-estado possuíam interesses complementares e não excludentes. Portanto, em um primeiro momento, não possuíam motivos para se antagonizarem, fortalecendo-se, reciprocamente, por meio de uma aliança (JAGUARIBE, 2001).

Entretanto, a mudança na política internacional de Atenas, entre 460 e 446 A.C, ocasionou na reversão da política de cooperação anterior com Esparta, por ações que alteraram, significativamente, o equilíbrio de forças. A substituição de Esparta por Argos (hostil a Esparta) e pelos tessalianos causou escalada de tensões entre as duas maiores e mais importantes cidades-estados gregas. Essa tentativa de angariar maior poder regional seguiu-se em uma aliança com Mégara, então em disputa territorial com Corinto, a mais importante aliada de Esparta. Essas iniciativas foram derivadas pelo não reconhecimento no restrito sistema internacional da época do poder que Atenas tinha angariado. A criação do Império ateniense como a Liga de Delos<sup>3</sup> e a Liga do Peloponeso, sob a liderança de Esparta, ambos com mecanismos de segurança coletiva, acabaram por conduzir hostilidades entre aliados dos dois lados e culminaram com a direta confrontação de Esparta com Atenas (TUCÍDIDES, 2001).

---

2 Tucídides foi considerado o primeiro historiador moderno. Ele procurou relatar, objetivamente, os fatos como haviam ocorrido na Guerra do Peloponeso. Sua preocupação com as fontes primárias, os discursos e a prática dos combates - que acompanhou diretamente ou bem de perto -, demonstra o cuidadoso levantamento de dados efetuado, solidificando a sólida metodologia de pesquisa de sua obra (JAGUARIBE, 2001).

3 Atenas liderou a formação da Liga de Delos, em 477 a.C., uma aliança naval com mais de 150 cidades-estados gregas do Mar de Egeu, Eubeia e a costa nordeste da Grécia para defesa contra os persas. A Liga durou apenas 75 anos, mas permitiu que dentro de um espaço de duas gerações Atenas se tornasse a “primeira democracia imperial” do mundo (STRAUSS, 2007; p.306-307).

As primeiras confrontações entre Atenas e Esparta, que vão do período da aliança com Argos e da construção dos longos muros de Mégara (462 A.C) até a Paz dos 30 Anos<sup>4</sup> (446 a.C.), foi inconclusiva, mas fixou posições de hostilidade entre os dois grandes blocos de poder (bipolaridade) em que se dividiu a Grécia antiga (JAGUARIBE, 2001). Tucídides (2001) notou que a percepção de insegurança gerada em Esparta e Atenas, durante a Paz dos 30 anos, traduziu-se em um equilíbrio de forças em que nenhum dos dois blocos poderia, sem graves riscos, permitir o fortalecimento unilateral do outro. Esse delicado equilíbrio de poder foi rompido pelo estabelecimento de alianças com Estados neutros e pela política interna e externa de Atenas que se traduzia em expansionismo para satisfazer às necessidades próprias da política interna e externa de Atenas. Assim, em 431 a.C., inicia-se a Guerra do Peloponeso.

Para a Grécia, em geral, a derrota de Atenas deixou Esparta como única potência hegemônica. Pelos compromissos assumidos, Esparta deveria “livrar” a Hélade<sup>5</sup> do imperialismo ateniense, retornando a suas bases no Peloponeso, de modo que essas cidades-estados pudessem dirigir independentemente seus destinos. Esparta, no entanto, preferiu instituir sua ditadura sobre toda Grécia. Com isso, a liderança grega passou das mãos dos atenienses, que sabiam exercê-la de forma esclarecida, para espartanos que se impunham despoticamente (JAGUARIBE, 2001). Esse conflito levou ao declínio da Grécia clássica, à hegemonia macedônica e, em longo prazo, à final dominação da Grécia por Roma.

Isso posto, este artigo tem como objetivo principal analisar, sob o viés da teoria da Guerra Hegemônica, os fenômenos no mundo atual e no porvir, levando em consideração a história das guerras e dos estudos estratégicos em sentido estrito.

Como metodologia de pesquisa, destaca-se a revisão bibliográfica que, de acordo com Marconi e Lakatos (2003), não deve ser mera repetição do que já foi escrito, mas examinar o objeto sob nova ótica, chegando a novas conclusões.

Como organização do trabalho, nas próximas seções, são apresentadas as relações do Poder Hegemônico com as guerras hegemônicas na contemporaneidade, ou seja, até a Guerra Fria, no Pós-Guerra Fria e no porvir. Por fim, conclui-se que a Teoria do Poder Hegemônico, seus conceitos e teorias derivadas contribuem para o fortalecimento dos Estudos Estratégicos como área fundamental à aplicação da violência para a sobrevivência do Estado em um sistema internacional cada vez mais dinâmico e incerto.

---

4 Acordo de paz estabelecido em 446 A.C. em que Atenas devolveria a Esparta os territórios conquistados até então e, em troca, teria o reconhecimento do Império Ateniense. Essa paz não durou os “30 anos” inicialmente estabelecidos. Em 431 a.C., rompe a Guerra do Peloponeso.

5 Representava parte do território grego.

## AS GUERRAS HEGEMÔNICAS NA CONTEMPORANEIDADE (ATÉ A GUERRA FRIA)

A Teoria do Poder Hegemônico propõe que a estabilidade sistêmica depende da distribuição de poder, ou seja, se o ator hegemônico é satisfeito, o sistema é estável, caso contrário, torna-se instável devido a demandas de outros atores que ameaçam seu poder. Assim, por meio das observações de Tucídides, os Estados se comportam de acordo com o crescimento diferencial de poder entre eles, identificando a hegemonia como projeto de poder nacional.

Segundo Gilpin (1981, p.200), uma guerra hegemônica caracteriza-se por: “contestação direta entre poder dominante e Estados revisionistas; mudanças na natureza e na governança do sistema; e meios de violência quase ilimitados”. De fato, as grandes transformações na história mundial foram derivadas de guerras hegemônicas entre rivais políticos, cujo resultado é o reordenamento do sistema internacional a partir de ideias e valores do Estado vencedor (GILPIN, 1989).

A guerra hegemônica é diferente de outras guerras, pois remodela o sistema internacional, promovendo mudanças na hierarquia de poder entre os Estados. Sua causa principal é sempre implícita – a desconformidade da ordenação maior entre os Estados, seja de origem política, econômica, estratégica, ideológica e estrutural. Seus resultados são imprevisíveis, podendo, inclusive, um terceiro Estado tirar grande proveito do embate entre os dois contendores, conforme ocorreu no Pós-Guerra do Peloponeso com a Macedônia, no Pós- 1ª Guerra Mundial com os EUA e da China, ao longo da Guerra Fria, onde angariou poder no sistema internacional por meio de entendimentos pragmáticos em diversas áreas de cooperação com os EUA.

Allison (2017), em estudos acerca da Guerra Hegemônica promoveu a criação de um conceito ligado aos ensinamentos da Guerra do Peloponeso, que se denomina “Armadilha de Tucídides”, em que a natureza humana, ou seja, as paixões (o medo, o orgulho e o interesse), torna a guerra inevitável. Assim, conforme uma potência se desenvolve, cresce a demanda por respeito e para que esse poder ascendente seja reconhecido no sistema internacional estabelecido. Nesse cenário, a probabilidade de guerra aumenta exponencialmente em função da percepção de que a balança de poder não considera a nova situação desses atores no sistema internacional.

A conjuntura política da Europa antes da “Grande Guerra” se assemelhava à ocorrida na “Paz de 30 Anos” na Grécia antiga. Um sistema internacional regido por um equilíbrio de forças em que nenhum dos dois blocos antagônicos, liderados pelo Reino Unido e pela Alemanha, podia, sem graves riscos, permitir o unilateral fortalecimento do outro (JAGUARIBE, 2001).

No período entre guerras, surge a Liga das Nações, uma entidade que englobaria todos os Estados soberanos que escolhessem compor seus quadros, com o objetivo de superar os perigos do sistema anárquico. Seu desenho institucional representava, ao mesmo tempo, a intenção das grandes potências da época em dar

continuidade ao *status quo*, mantendo a lógica dos Estados soberanos, aliado a um projeto de transformação do sistema a partir da crença no progresso, na razão e na democratização das relações internacionais. Este pensamento utópico se baseava na teoria da paz perpétua<sup>6</sup>, posteriormente adaptada à teoria da paz democrática<sup>7</sup>, e foi patrocinado por idealistas e pelo grande vencedor da 1ª Guerra Mundial, Wilson - presidente dos EUA (HERZ e HOFFMANN, 2004).

A existência da Liga não evitou diversos conflitos e a corrida armamentista que precederam a 2ª Guerra Mundial. Entre muitos fatores, seu fracasso ocorreu principalmente pela tensão entre o conceito de soberania e a lógica da indivisibilidade da paz, pela ausência dos EUA na Liga, com a não ratificação do tratado de Versalhes pelo congresso estadunidense, e pelo caráter extremamente punitivo do tratado de Versalhes, que declarava a Alemanha como única responsável pela deflagração da guerra, gerando um sentimento revanchista e fortes paixões, tal como ocorrera na guerra hegemônica anterior – “a razão é a escrava das paixões”.

Como consequência do fracasso desse mecanismo de segurança ocorre a 2ª Guerra Mundial. A Alemanha, insatisfeita política, econômica e ideologicamente com o sistema internacional que vigia, buscava, novamente, uma posição hegemônica prioritária em toda Europa, mas que se arregimentaria também a outras partes do globo. A Alemanha enfrentou contendores que detinham o poder sistêmico, o qual buscava revolucionar, principalmente a França e o Reino Unido<sup>8</sup>. A possibilidade de ter suas áreas de influência ameaçadas, como o continente americano e o Pacífico, motivou a entrada dos EUA na Guerra, principalmente após o ataque do Japão a Pearl Harbor. Esse fato, concomitantemente à expulsão da Alemanha do *front* oriental pela ex-URSS, alterou, sensivelmente, o equilíbrio que se apresentava.

Após esse outro conflito hegemônico, surgiu um novo sistema de segurança coletiva, – a Organização das Nações Unidas (ONU) – que persiste até hoje. Tentando evitar os erros do passado, foi criado um processo decisório em que as grandes potências passaram a ter uma “soberania especial”, na forma de poder de veto, com as principais decisões sobre segurança sendo tomadas por este seleto grupo. Criava-se, assim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>9</sup> (CSNU). Praticamente, esse sistema de segurança não funcionou durante a Guerra Fria (1947-1991), entretanto a bipolaridade hegemônica dos blocos capitalista e socialista manteve

---

6 Paz perpétua é um projeto filosófico de Kant que, resumidamente, tem como cerne a fé na força da razão frente ao poder. Baseava-se na criação de uma organização e de uma constituição universais, que garantiriam uma paz duradoura entre todos.

7 A teoria da paz democrática sustenta a ideia de que as democracias geralmente não, e as democracias liberais nunca ou quase nunca entram em guerra umas com as outras.

8 Convém lembrar que, por não ser capitalista, a ex-URSS estava alijada do sistema internacional da época.

9 O CSNU é formado por cinco membros permanentes e dez temporários. Os cinco membros permanentes que possuem poder de veto em suas resoluções são: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido.

o sistema internacional estabilizado em guerras regionalizadas, onde a hegemonia única não foi alcançada, muito devido à deterrência da *Mutual Assured Destruction* (MAD) da era nuclear, em que a racionalidade venceu as paixões (HERZ e HOF-FMANN, 2004).

## O PODER HEGEMÔNICO NO PÓS-GUERRA FRIA

Uma das características do Pós-Guerra Fria é a ausência de um processo amplo de reconstrução da ordem internacional, em contraponto a outros momentos, em que as potências buscaram redefinir parâmetros e instituições como na assinatura do tratado de Vestifália (1648), Utrecht (1713), Congresso de Viena (1815) e Versalhes (1919). Novos temas ascendem à agenda de segurança das grandes potências. De acordo com Buzan e Hansen (2012, p.37), a ampliação do conceito de segurança reflete preocupações crescentes com temas além daqueles presentes na “agenda político-militar e na epistemologia positivista tradicional”, com enfoque de segurança que atenda novas demandas diferentes das ameaças tradicionais (soberania e território), com a securitização<sup>10</sup> de qualquer outro tema que possa colocar em risco indivíduos, sociedades e o próprio Estado, afetando diretamente suas soberanias.

O poder continuou a representar o principal elemento do sistema internacional, mas a moral, que já tinha papel relevante, incrementou-se. Não que no entre guerras a Alemanha não fundamentasse suas invasões em princípios éticos, mas, a partir do final da 2ª Guerra Mundial e principalmente no Pós-Guerra Fria, cada vez mais a principal potência hegemônica procura fundamentar seus interesses na ideologia liberal, sob argumentos da ética, liberdade e democracia. Carr mostra que esses argumentos são criados para justificar a manutenção do *status quo*, ou para alterá-lo a favor do (s) hegemon(s).

Não será difícil demonstrar que o utópico, quando prega a doutrina da harmonia de interesses, está vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo. No âmbito internacional, as teorias da moral internacional são produto das Nações ou grupos de Nações dominantes, um artifício moral engenhoso invocado para justificar e manter sua posição dominante (CARR, 1981, p.139).

No entanto, alguns aspectos da política internacional não mudaram desde a Guerra do Peloponeso. O dilema da segurança – que se refere a uma situação na qual dois ou mais Estados são levados a uma situação de insegurança, pois não é possível medir claramente seus poderios militares, direcionando-os ao conflito, continua atual. Portanto, devido à incerteza entre Estados revisionistas e hegemônicos,

---

<sup>10</sup> Práticas intersubjetivas em que um agente identifica a existência de ameaças à sobrevivência de um objeto (BUZAN et al., 1998).



em seus níveis de influência regional e global, o medo é o maior estimulante para o desenvolvimento de formas de proteção por parte do Estado, por meio de investimentos em armamentos.

Assim, baseado no Realismo, outras teorias internacionalistas surgiram. Waltz (2002) e Mearsheimer (2007) alteraram o Realismo, a partir dos anos 1970 e 1980, ao introduziram o elemento estrutural à análise teórica, de modo que não era mais a natureza humana a única razão do comportamento dos Estados – uma das suposições da Teoria da Guerra Hegemônica. Os fatores exógenos e as características do nível sistêmico eram fundamentais para a política internacional, que passou a ser variável independente para essas teorias. Dessa forma, opta-se pela racionalidade, na tentativa de se combater as paixões, evitando atitudes baseadas no ímpeto da conquista, ou seja, cálculos de ataque devem ser bem feitos, priorizando a prudência, a fim de não se cair na “armadilha de Tucídides”.

Esse realismo dividiu-se em defensivo e ofensivo. O realismo defensivo de Waltz tem como principal objetivo equilibrar o sistema internacional evitando conflitos e o surgimento de novas hegemonias. Para tal, a guerra seria a última *ratio*, quando esgotadas todas as formas de cooperação e acordos possíveis. Com isso, busca-se maximizar a segurança, com a obtenção de tanto poder quanto for necessário para manter sua posição no sistema e nada mais. Os defensores dessa corrente são mais conservadores do que expansionistas e visam à manutenção do *status quo*. Já de forma mais incisiva, o realismo ofensivo visa à aquisição do maior poder possível, de modo a incrementar a posição internacional do Estado hegemônico no sistema. Com isso, evita-se, custe o que custar, que as potências emergentes alcancem a posição de *hegemons* globais ou regionais.

Ao longo deste século, pode-se dizer que a estratégia de inserção internacional dos EUA se baseou mais no *hard power* do que na combinação do *hard* com o *soft power*. Durante o governo de George W. Bush (2001-2009) os EUA enfatizaram a força militar para a defesa de seus interesses nacionais, principalmente após o 11/09/2001. Os ditos Estados falidos, frágeis e aqueles que abrigassem agentes das ditas “novas ameaças”, principalmente terroristas, eram securitizados e sofriam sanções que poderiam culminar em intervenções militares.

Porém, exemplos recentes mostraram que, para a manutenção de uma estrutura política, mormente imperial ou baseada na hegemônica coercitiva com sucesso, gastos excessivos devem ser utilizados para se exercer tal dominação. O governo Obama (2009-17), de acordo com Lindsay (2011), seguiu uma estratégia “mais *smart*”. Sua disposição em “ouvir” e exercer o poder de forma mais multilateral os aproximaram dos velhos aliados da Europa e da Ásia, diversificando a atuação na política externa.

A estratégia de Trump (2018-) parece mais ligada ao realismo ofensivo de Mearsheimer, ao tentar impedir, a todo custo, a chegada de um novo *hegemon*. Porém, Alisson (2017) não descarta outras teorias aqui vistas, como a de Waltz, que é mais

flexível e menos tendente à guerra, uma estratégia *smart*, que possibilitaria aos EUA exercer um papel de “balanceador” do novo sistema, ou a armadilha de Tucídides.

Nas últimas décadas, a maioria dos países em desenvolvimento aplicou estratégias baseadas quase que exclusivamente em *soft power*. Essa estratégia é implementada quando o Estado não possui as condições financeiras adequadas, somadas a não participação mais efetiva de suas sociedades em assuntos de política externa e de defesa.

Dos países emergentes, a China vem fazendo “seu dever de casa”. Após a Guerra Fria, a Rússia perdeu parte de sua influência sobre muitos países do Sudeste Asiático, o Japão também perdeu o posto de polo agregador do desenvolvimento da Ásia Oriental e os EUA concentraram esforços militares no Oriente Médio. Não há vácuo de poder. O acelerado desenvolvimento econômico nas últimas décadas mostra a China buscando reafirmar-se como grande centro capaz de assumir a liderança, tanto dos mecanismos formais quanto dos informais, da integração regional do leste da Ásia, como ocorreu ao longo dos períodos dinásticos (PAUTASSO, 2011).

É interessante perceber que a retórica oficial dos líderes do Partido Comunista Chinês centrava-se em ideias-força voltadas ao desenvolvimento nacional. A partir de 2003, a noção de ascensão pacífica foi a primeira manifestação oficial do desejo de maior projeção internacional. A partir da crise de 2008 e com a liderança de Xi Jinping, a China passou a adotar estratégias e abordagens de caráter mais afirmativo, o que pode ser evidenciado na tentativa de reformular normas e instituições do cenário global, para que estas reflitam, mais de perto, os valores e prioridades chineses. Isso vai ao encontro das recentes iniciativas de fortalecimento do *soft power* e porque não dizer de *hard power*, em uma estratégia notadamente voltada à formação de uma nova arquitetura financeira global e à construção da Nova Rota da Seda - o *One Belt, One Road* (OBOR) (PAUTASSO, 2015).

O projeto OBOR configura-se em um ambicioso corredor de influência político, estratégico e econômico, por meio da cooperação em todas as áreas, principalmente na infraestrutura, sendo capaz de integrar o Extremo Oriente à Europa Ocidental a partir da Rússia, por via terrestre, e a partir do Oceano Índico, por via marítima. No total, o OBOR busca integrar Ásia, África e Europa por cinco rotas diferentes. Em relação ao Cinturão Econômico continental, são três as rotas que conectam: a) China e Europa através da Ásia Central e da Rússia; b) China e Oriente Médio através da Ásia Central; e c) China, Sudeste Asiático, Ásia Meridional e Oceano Índico. Quanto à Rota da Seda Marítima, são duas as rotas que a integram: d) China e Europa através do Mar do Sul da China e Oceano Índico; e e) China, Pacífico Sul e o Mar do Sul da China. Essa iniciativa tem como finalidade aproveitar a já existente infraestrutura logística internacional – assim como cidades centrais e portos importantes – de modo a estabelecer seis corredores econômicos internacionais, nomeadamente: a) China-Mongólia-Rússia; b) *New Eurasian Land Bridge*; c) China-Ásia Central-Ásia Ocidental; d) Bangladesh-China-Índia-Mianmar; e) China-Península Indochina; e f) China-Paquistão (PAUTASSO e UNGARETT,

2016). Esses corredores econômicos podem ter suas infraestruturas logísticas utilizadas em caso de conflito, como foi feito no cinturão de ilhas do Atlântico Sul, onde “Ascensão” teve papel preponderante para a logística das aeronaves e navios da força tarefa inglesa na Guerra das Malvinas (1982). O eventual êxito dessa proposta projetaria a liderança da China e deslocaria o domínio dos EUA nessas regiões, alterando substantivamente a configuração de poder mundial.

Como contraponto à tentativa chinesa de um novo reequilíbrio da balança de poder, os EUA lançaram, em 2018, um programa de cooperação denominado *US BUILD ACT*, visando à otimização de investimentos para o desenvolvimento, principalmente na Ásia e em África. Tal ação busca defender sua posição global frente a uma ameaça potencialmente hegemônica. O *BUILD ACT*<sup>11</sup> obteve um forte apoio e uma rápida implementação por diversos setores governamentais e não-governamentais estadunidenses que pela cooperação e dissuasão, visa manter seu *status quo* em pontos estratégicos dessas regiões.

Igualmente aos EUA, a visão chinesa de aplicação de *soft power* é de viés realista, compreendendo, segundo Morgenthau (1962), que “a cooperação é uma ação política, um instrumento de política externa de um Estado, a fim de ampliar seu poder, prestígio e ganhos econômicos no sistema internacional”. Todavia, a China não busca impor sua cultura e valores, como os EUA fazem de forma bem assertiva com os valores ocidentais em todo o mundo. A China quer que sua cultura e diferentes valores sejam respeitados. Sua política externa, segundo Allison (2017), aponta para uma visão hierarquizada do sistema internacional, não ligada a proselitismos e humanitarismos, haja vista a questão dos direitos humanos, e do uso da força apenas se necessário.

Sobre seu *hard power* de viés militar, sua história, tradição e ações demonstram pouca tendência ao belicismo ou expansionismos. Os chineses não abdicam do combate. Lutam quando são atacados ou fortemente ameaçados, o que remete a um pensamento do estrategista militar chinês Sun Tzu, de que a melhor batalha a ser travada é aquela em que não se precisa lutar. A História mostra que até meados do século XIX a China era uma força econômica e intelectual relevante, mas sucumbiu ante um poder militar mais tecnológico. Esse período ficou conhecido como o século das humilhações, que vai desde a 1ª Guerra do Ópio (1839-42) até o estabelecimento da República Popular da China, em 1949. Por isso, a estratégia naval chinesa visa estabelecer uma marinha oceânica capaz de estabelecer influência em suas áreas de interesse primário, garantindo, primeiramente, a superioridade nos mares formados pela primeira cadeia de ilhas próximas a seu território, o que envolve o Japão, Taiwan, as Filipinas e o sul do Mar da China para, posteriormente, ser capaz de projetar poder globalmente, em uma estratégia que não possui pressa para ser posta em prática. Assim, o forte investimento em defesa não foge de sua filosofia.

---

11 Abrey Hruby, With new development finance agency, the US matches China's ante, Axios (Oct. 18, 2018), <https://www.axios.com/with-new-development-finance-agency-the-us-matches-chinas-ante-0cd20aad-9571-4e16-91b1-83e632b1c2c2.html>.

## GUERRAS DO PORVIR. NOVA GUERRA FRIA?

Os EUA e a China possuem economias fortemente interdependentes. Uma ameaça chinesa poderá desestabilizar sua economia, que depende muito de seu principal importador – os EUA. Paralelamente, os EUA dependem de uma relação afirmativa, pois a China é o maior financiador de sua dívida externa, sendo os maiores credores dos títulos do Tesouro estadunidense. Esta forte ligação econômica acaba gerando uma estabilidade também política entre ambos os atores.

Entretanto, de acordo com Allison (2017), os EUA e a China podem entrar em guerra por vários motivos: a) a crise em Taiwan pode escalar, resultando em um desembarque estadunidense em apoio às demandas taiwanesas; b) instabilidade na Coreia do Norte causada por uma morte prematura de Kim Jong Un pode causar nova luta por espaço e poder na península coreana, em uma guerra que ainda não acabou (não há um tratado de paz entre as duas Coreias), além de uma “corrida” de forças especiais dos EUA e China para o controle de seu armamento nuclear; c) um grande ataque cibernético chinês pode causar a desconfiança nos EUA de estarem sob ataque em sua esquadra no pacífico; d) uma retaliação estadunidense no grande *firewall* chinês pode ser visto como uma tentativa de derrubada de seu governo; e e) as disputas marítimas entre a China e países sob o guarda-chuva nuclear estadunidense pode ocasionar um conflito no Mar do sul da China.

Uma nova Guerra Hegemônica não pode ser desprezada entre EUA e China. Nos próximos anos ocorrerão várias “faíscas” que podem iniciar um conflito de proporções desconhecidas, como as apontadas, ou ainda uma perigosa dinâmica que ocorre quando uma potência emergente cria condições estruturais de estresse severos, possibilitando que incidentes com terceiros ou acidentes (questões objetivas) e intenções subjetivas, que seriam administráveis, podem causar uma guerra de grandes proporções. No entanto, diferentemente dos EUA na modernidade, a China não possui viés expansionista em sua História, desde a constituição de seu império na Antiguidade. Por serem potências nucleares, acredita-se, caso haja fortes acirramentos entre ambos, que seja mais provável a constituição de uma 2ª Guerra Fria, em conflitos limitados, localizados, indiretos e diretos, do que uma nova guerra total.

Sobre uma 2ª Guerra Fria, Ferguson<sup>12</sup> afirma que seria muito difícil replicar a 1ª Guerra Fria, porque os EUA e a China são muito interligados, enquanto que a ex-URSS era completamente separada. Para ele, qualquer escalada do conflito além da guerra comercial e da guerra de informação, poderá ocorrer de forma direta, e não em conflitos indiretos. Percebe-se, hoje, que a disputa maior é comercial, financeira e cibernética.

Nessa compreensão, há muitas outras hipóteses de conflito, mas a que talvez

---

12 EUA e China estão à beira da guerra fria. Entrevista de Niall Ferguson. ao Valor Econômico em 05/12/2018. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/6012959/eua-e-china-es-tao-beira-da-guerra-fria-diz-niall-ferguson> > Acesso em: 07 jul. 2019.

mais preocupe os EUA seja justamente a tecnológica. Por meio de investimentos em novas matrizes energéticas, equipamentos de alta tecnologia e de alto valor agregado um Estado é capaz de alicerçar seu desenvolvimento com um parque tecnológico capaz de colocá-lo como um diferencial no sistema internacional. A China pode, brevemente, dominar tecnologias-chave para uso civil e militar, principalmente o espacial, o ciberespaço e a inteligência artificial. No caso da inteligência artificial, Ferguson<sup>13</sup> acrescenta que na computação quântica há uma gama ampla de opções para ataques cibernéticos, desde pequenos até os que destruam a infraestrutura de um país. Essa é a principal luta por poder que está sendo travada na atualidade – a 4ª revolução industrial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria do Poder Hegemônico, originada da narrativa da Guerra do Peloponeso, da obra de Tucídides, apresenta uma dinâmica perigosa que ocorre quando um poder em ascensão ameaça a posição de um poder já estabelecido. Na Grécia antiga, Atenas ameaçou Esparta. Ao final do século XIX e começo do século XX, a Alemanha desafiou o Reino Unido. Hoje, uma China em ascensão econômica e militar é um potencial desafiante à hegemonia estadunidense.

Estudiosos dos Estudos Estratégicos continuarão a importar-se com o uso da violência em prol dos objetivos políticos dos Estados, visando, primordialmente, sua sobrevivência e projeção de poder. Análises de que os EUA entregarão pacificamente o poder em áreas por eles antes dominadas fogem do contexto de sua História contemporânea - da sua luta pela independência, das guerras de expansões territoriais, da projeção de poder marítimo, da Doutrina Monroe, da política do Big Stick etc. Outras análises de que a China busca uma hegemonia, custe o que custar, fogem de sua filosofia da guerra, tradições e história.

Embora a China esteja buscando construir a maior marinha do mundo, sua ascensão econômica, mesmo que notável, não lhe dá condições para contrapor-se militarmente aos EUA na atualidade e em curto prazo. A China pode equiparar-se aos EUA ou pelo menos elevar os custos de uma intervenção em seu entorno estratégico imediato, que abarca a região leste da Ásia e os mares adjacentes ao seu território.

A Forte interdependência econômica entre os dois Estados é um fator preponderante para se evitar grandes conflitos, além da distensão nuclear. Entretanto, não se pode desprezar uma nova Guerra Hegemônica. Para isso, basta que as paixões vençam a racionalidade e os freios e contrapesos de seus sistemas políticos não funcionem (democracia liberal e centralização autocrática). Há possibilidade, ainda, da ocorrência de conflitos indiretos, como em uma 2ª Guerra Fria. Todas essas pos-

---

13 *Ibidem*

sibilidades são embasadas em análises de perspectivas dentro do contexto histórico, filosófico, de suas capacidades de poder real e potencial e, principalmente, das atuais e futuras conjunturas interna e externa. Nesses contextos, os EUA se mostram muito mais belicistas e tendentes à guerra que a China.

Projetos de ganho de poder poderão propiciar mais conflitos, mas também maior interação e cooperação. Essas “novas relações” não remetem à bipolaridade da “antiga” Guerra Fria ou à breve unipolaridade surgida no pós-Guerra Fria. O instável equilíbrio de poder do sistema internacional tem se baseado na presença de um número quase incontável de novos atores. A armadilha de Tucídides está montada. As estratégias de manutenção (EUA) e de revisão (China) do *status quo* estão colocadas no tabuleiro geopolítico. A luta por uma readequação do sistema internacional pode resultar em uma nova hegemonia, na manutenção da atual, ou, ainda, em um equilíbrio de poder em áreas de influência, o que pode atender aos EUA e a China, além de outros atores relevantes, como a Rússia e a Índia, desde que seus interesses se coadunem.

## REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- EUA E CHINA ESTÃO À BEIRA DA GUERRA FRIA. Entrevista de Niall Ferguson ao Valor Econômico em 05/12/2018. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/6012959/eua-e-china-estao-beira-da-guerra-fria-diz-niall-ferguson> > Acesso em: 07 jul. 2019.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Pensamento Estratégico Brasileiro – Discursos*. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura. 2015.
- GILPIN, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, Robert “The Theory of Hegemonic War” in Rotberg&Rabb (org). *The Origin and Prevention of Majors Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. V.2. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2000.
- HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HRUBY, Abrey. *With new development finance agency, the US matches China's ante*, Axios (Oct. 18, 2018). Disponível em: < <https://www.axios.com/with-new-development-finance-agency-the-us-matches-chinas-ante-0cd20aad-9571-4e16-91b-1-83e632b1c2c2.htm> >. Acesso em: 02 jul.2019.
- JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos*. Fundação Alexandre Gusmão, 2008.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LINDSAY, James M. George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership. *International Affairs*, V.87, N.4, p.65-779, 2011.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.
- MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, V.LVI, N.2, p.301-309, 1962.

NYE, Joseph S. *O Futuro do Poder*. Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

PAUTASSO, Diego. China e Rússia e a integração asiática: O sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica. *Revista Conjuntura Austral*, v.2, n.5. Porto Alegre. 2011. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1437661747.pdf>> Disponível em: 07 jul.2019.

PAUTASSO, Diego. A China na nova arquitetura geoeconômica global e o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. In: *Meridiano* 47. v. 16, 2015, p. 12-19.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria Crítica em Relações Internacionais. *Contexto Internacional*. V.27. N.2. Rio de Janeiro July/Dec. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292005000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292005000200001)>. Acesso em: 13 mar.2019.

STRAUSS, Barry. *A Batalha de Salamina*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso/Tucídides; Prefácio de Helio JAGUARIBE; Trad. do grego de Mário da Gama Kury. - 4. edição -Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001 XLVII, 584 p., 23 em Clássicos IPRI, 2.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.



# 2

## **QUESTÃO CIBERNÉTICA, DEFESA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



## A CAPACITAÇÃO CIBERNÉTICA CHINESA E O USO DO PODER CIBERNÉTICO

Daniel Farias da Fonseca<sup>1</sup>

### RESUMO

A partir da década de 1990, militares e líderes políticos chineses passaram a buscar identificar benefícios que poderiam obter, e como determinar meios de reduzir o impacto de possíveis prejuízos que o uso militar do espaço cibernético poderia trazer ao seu Estado. Este trabalho teve como objetivo analisar como ocorreu a capacitação e o uso do poder cibernético da China, no período de 2000-2015. A justificativa desta pesquisa reside na carência de textos, artigos ou livros que abordem o tema deste trabalho, bem como em poder contribuir com a literatura existente. O método utilizado neste trabalho consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental. A conclusão desta pesquisa aponta que houve uma busca por possíveis benefícios militares e políticos que pudessem ser adquiridos através do uso de capacidades militares cibernéticas.

**Palavras-chaves:** Domínio cibernético, China, Relações Internacionais, Estudos Estratégicos.

---

1 (INEST-UFF)

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, militares e líderes políticos chineses passaram a debater questões relacionadas ao espaço cibernético e à Defesa da China. Buscou-se identificar benefícios que poderiam obter, e como determinar meios de reduzir o impacto de possíveis prejuízos que estas questões pudessem trazer ao seu Estado. A fim de compreender motivos que contribuíram para que este país passasse a investir na obtenção de capacidades militares no espaço cibernético, fez-se necessário estudar os referidos debates, bem como as consequências práticas que o mesmo contribuiu para ocasionar, com relação a mudanças realizadas nas forças armadas chinesas.

Esses debates envolveram discussões sobre possíveis modos pelos quais as forças armadas poderiam utilizar o espaço cibernético para conduzir ações militares. Em especial, aquelas que visassem permitir aumentar a proteção de seu país ou alcançar objetivos políticos e militares pré-estabelecidos através de seu uso (CARNEIRO, 2012).

Deste modo, o presente artigo tem como objetivo apresentar o processo de capacitação cibernética militar da China.

Este trabalho visa contribuir para a crescente, porém ainda limitada, bibliografia nacional existente sobre o tema de capacidades cibernéticas e para fomentar debates sobre esta área.

O período a ser analisado compreende os anos de 2000 a 2015. Neste intervalo, ocorreram os investimentos mais significativos, por parte do governo chinês, na obtenção de capacidades cibernéticas.

Serão analisados documentos do governo chinês que tenham sido publicados dentro do período analisado, e que discorram sobre a segurança do Estado no espaço cibernético.

A primeira seção deste trabalho apresentará um breve panorama sobre os motivos e esforços iniciais realizados pelo governo e forças armadas chinesas para desenvolver e utilizar capacidades cibernéticas militares.

Posteriormente, será demonstrada a importância estratégica e a priorização política da aquisição de capacidades cibernéticas, bem como resultados iniciais deste processo.

### A CAPACITAÇÃO CIBERNÉTICA NO PERÍODO ENTRE OS ANOS DE 2000 A 2013

O período entre os anos de 2000 a 2013 é caracterizado pelo início da realização de ações significativas, por parte do governo e das forças armadas da China, para permitir a obtenção de capacidades militares cibernéticas.

Neste momento inicial, estas ações são focadas em aprimorar a Defesa Cibernética chinesa e a segurança de redes de informação utilizadas pelo Exército de Libertação do Povo (ELP) para a realização de certos tipos de operações, relacionadas à Guerra da Informação, a partir do final da década anterior, fazendo parte de um processo de capacitação cibernética<sup>2</sup>.

Segundo um assessor do ministro da Defesa chinês, supostamente na década de 1990, teriam sido iniciadas discussões, dentro do ELP, sobre a criação de uma unidade militar cibernética chinesa, voltada para proteção de tropas e ações militares chinesas contra ameaças cibernéticas (LEWIS, 2011).

Nos anos seguintes, segundo análises realizadas pelo governo estadunidense, o ELP se dedicou a estudar e elaborar uma visão estratégica da Guerra da Informação e a realizar implementações táticas referentes a este tipo de guerra de forma constante (DE MAGALHÃES ET AL, 2017, p. 140). Estas análises fazem parte de relatórios submetidos pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos ao Congresso de seu país anualmente, informando sobre as capacidades militares da China. O motivo para a existência destes relatórios, bem como para a referência dos mesmos aqui, diz respeito à dificuldade de obtenção de informações militares referentes ao ELP de forma clara, transparente e constante. Estes relatórios também fazem menções ao desenvolvimento de capacidades militares cibernéticas chinesas, durante este período, e sobre possíveis funções que as mesmas poderiam possuir.

O relatório de 2006 dedica alguma atenção à criação de unidades de reservistas dedicadas à Guerra da Informação, bem como à formação de milícias informatizadas que poderiam apoiar, através de ataques cibernéticos, ações regulares do exército chinês no caso de um conflito. Também é apontada para a presença rotineira destas unidades militares e até das milícias em exercícios militares, inclusive naqueles que são focados em táticas ofensivas (DE MAGALHÃES ET AL, 2017, p. 141).

No ano de 2009, três anos após a divulgação do relatório de 2006 do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ao Congresso sobre as capacidades militares da China, o ELP criou uma unidade militar especializada na realização de ações cibernéticas, conhecida pelo nome de “exército azul” (LEWIS, 2011; TIEZZI, 2015). A função oficial e declarada desta unidade, segundo o ministro de defesa chinês na época de sua criação, é estritamente focada na defesa de redes de informações, utilizadas pelas forças armadas chinesas, protegendo estas redes contra intrusões externas e identificando e solucionando possíveis brechas de segurança existentes nas mesmas (TIEZZI, 2015).

---

2 Capacitação cibernética pode ser compreendido como sendo o processo de aquisição de capacidades cibernéticas - meios para realizar e se defender contra ataques cibernéticos - e os preparativos realizados para se atingir tal fim, incluindo investimentos materiais e imateriais na obtenção e manutenção de equipamentos e na formação e contratação de pessoal qualificado e com conhecimento técnico para permitir gerar e utilizar capacidades cibernéticas.

Essa unidade é composta por um grupo de elite da área da cibernética na China, possuindo cerca de 30 pessoas, dentre civis e militares, incluindo soldados e oficiais do ELP, estudantes universitários, e outros membros da sociedade civil chinesa. A sua criação foi fruto de um massivo investimento na formação e qualificação de seus membros, bem como da aquisição de equipamentos informatizados que emprega. Estima-se que o custo total do desenvolvimento desta unidade tenha sido por volta de dezenas de milhões de dólares estadunidenses. Este investimento foi realizado visando aprimorar a segurança das forças militares chinesas, de seus sistemas e de suas operações; que envolvessem o uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) e do espaço cibernético (LEWIS, 2011).

Resultados preliminares da criação dessa unidade puderam ser percebidos em 2011, quando foi realizado um grande teste das habilidades dela. Nesta ocasião, segundo reportado pela publicação ELP Diário:

O Exército Azul foi submetido a uma simulação de batalha cibernética contra uma força de ataque quatro vezes maior e encarregado de defender as redes militares chinesas contra um bombardeamento de ataques de vírus, massivos ataques de spams e missões furtivas dentro do santuário interno do planejamento militar chinês para roubar informações confidenciais sobre o emprego de tropas (LEWIS, 2011, s. p.).

O teste foi considerado como sendo um sucesso, tendo sido concluído com o triunfo do “exército azul” sobre os supostos inimigos, conforme era esperado pelos líderes militares chineses (LEWIS, 2011).

O “exército azul” surgiu em um momento onde a China já vinha tendo a sua segurança potencialmente comprometida por potenciais inimigos cibernéticos. De acordo com uma declaração dada pelo ministro do exterior chinês Ma Zhaoxu, no ano de 2010, seu país seria a maior vítima de ataques cibernéticos do mundo naquela época. Segundo o pesquisador Li Zhang, “ataques cibernéticos contra a China vindos do exterior aumentaram significativamente em 2012” e “tiveram como origem principalmente os Estados Unidos, o Japão e a Coreia do Sul” (ZHANG, 2012, p. 804). Os dados reunidos por este pesquisador não permitem determinar se a totalidade destes ataques foram realizadas por *hackers* atuando por conta própria ou se parte deles foi conduzida por agentes estatais.

Concomitantemente a estes eventos, novas unidades militares cibernéticas foram sendo desenvolvidas, de forma sigilosa, pelo ELP. Acredita-se que este processo tenha ocorrido entre 2009 e 2013. No entanto, a existência delas somente veio a se tornar conhecimento público em 2013.

## A CAPACITAÇÃO CIBERNÉTICA NO PERÍODO ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2015

O período entre os anos de 2013 a 2015 é caracterizado pela priorização política e estratégica, por parte do governo e das forças armadas chinesas, do espaço cibernético, envolvendo o reconhecimento da importância da realização de ações militares neste ambiente, e uma busca para capacitar e aprimorar o ELP para realizar estas operações. Este quadro é reforçado pela divulgação da existência de unidades cibernéticas do ELP, anteriormente desconhecidas pelo público, de “guerreiros virtuais chineses”, e de parte de sua atuação. O início deste recorte temporal é marcado pela posse de Xi Jinping como presidente da China e pela ocorrência de consecutivas revelações sobre a capacidade cibernética deste país, ambas ocorridas no ano de 2013.

A importância do ambiente virtual é oficializada no Livro Branco chinês de 2013, onde consta que a China vai proteger interesses relacionados à Segurança Nacional no espaço cibernético e priorizar a realização de operações sob condições de informatização (CHINA, 2013). Um dos motivos que levaram a esta decisão, segundo pode ser inferido através do conteúdo deste mesmo documento, se refere ao crescente envolvimento de outros países com este ambiente. A quantidade de Estados que já empregam ou que estão desenvolvendo meios para permitir a atuação de suas forças armadas no ambiente virtual, seria considerável. Segundo consta no referido documento:

Grandes potências estão vigorosamente desenvolvendo novas e sofisticadas tecnologias militares, para garantir que elas possam manter uma superioridade estratégica na competição internacional em áreas como o espaço cibernético e sideral (CHINA, 2013, p. 2).

A definição do espaço cibernético como sendo um domínio estratégico, realizada pelo governo chinês, pode ser encarada como sendo parte de seus esforços de adequar as suas forças armadas para possíveis conflitos interestatais que possam ocorrer no futuro.

No final do ano de 2013, no mês de dezembro, o presidente chinês liderou o primeiro encontro de um grupo governamental focado na área da cibernética, intitulado Grupo de Segurança da Internet e de Informatização da China. Este grupo é formado por membros do governo, do ELP, e por cidadãos com experiência técnica e profissional nesta área, encarregados pelo referido líder político chinês de elaborar uma estratégia cibernética para seu país. Nesta ocasião, Xi Jinping “disse aos membros do grupo que a Segurança da Internet e a Informatização são uma grande questão estratégica referente à segurança do país e ao seu desenvolvimento” (PANDA, 2014, s. p.).

Além disso, o presidente chinês também revelou parte das ambições e desejos de seu governo, com relação ao espaço cibernético e a situação estratégica da China com relação ao mundo virtual, para o futuro próximo. Ele expressou seu desejo de que a China se transformasse em uma potência cibernética e destacou que a realização de esforços para a obtenção do poder cibernético deveriam ser uma prioridade nacional. (LEWIS, 2014; PANDA, 2014).

O anúncio de XI sobre ambição do poder cibernético (...) significava um reconhecimento de que a China ainda estava deixando a desejar no quesito poder cibernético e que não estava alcançando os demais países tão rapidamente quanto seus líderes desejavam (AUSTIN, 2016).

Neste mesmo ano, 2013, uma firma de segurança cibernética internacional, chamada Mandiant, divulgou um relatório especial apontando para a existência de uma suposta unidade de espionagem cibernética do exército chinês. Este relatório foi fruto de uma extensa investigação sobre a origem de dezenas de ataques cibernéticos, realizados em vários países ao redor do mundo nos anos anteriores, que tiveram como parte de seu alvo órgãos estatais e empresas privadas que eram clientes desta firma. A principal conclusão chegada foi a de que haviam indícios significativos de que tais ataques haviam partido da China e que teriam sido conduzidos por membros do ELP, a mando de seu governo (MANDIANT, 2013).

Esses ataques teriam sido realizados por uma unidade cibernética especial do ELP, dedicada a realização de atos de espionagem cibernética, que supostamente contava com apoio logístico, material, e financeiro do Estado chinês. Esta unidade é referenciada no relatório pelo nome APT1. Porém, durante suas investigações encontraram repetidas vezes a menção a uma suposta Unidade 61398 e acredita-se que este possa ser o nome oficial deste grupo (MANDIANT, 2013).

Indícios indicam que essa unidade teria iniciado suas atividades de espionagem cibernética no ano de 2007. Desde então, teria passado a intensificá-las, aumentando o número de alvos e ataques realizados a cada ano.

Ainda em 2013, membros das forças armadas chinesas fizeram um reconhecimento implícito sobre a existência de unidades cibernéticas, voltadas para a realização de ações ofensivas, e subordinadas ao ELP. Este reconhecimento está presente no conteúdo de um artigo publicado, por militares chineses da ativa, em uma revista militar chinesa de prestígio, conhecida pelo nome de “A Ciência da Estratégia Militar”. O artigo em questão utiliza linguagem que permite inferir que a afirmação da existência destas unidades não se trata de mero exercício hipotético. Esta afirmação seria, na verdade, uma constatação de uma realidade e foi a primeira vez em que houve um reconhecimento, por parte de membros das forças armadas chinesas, sobre a existência de unidades militares cibernéticas voltadas para fins ofensivos (TIEZZI, 2015, s. p.).



Essa revista é conhecida por publicar artigos discutindo a situação estratégica deste país e permite que somente membros das forças armadas chinesas, em posições de liderança e hierarquicamente elevadas, possam publicar nela. Os artigos desta revista possuem impacto significativo sobre o pensamento militar deste país e são capazes de influenciar a opinião da cúpula militar deste país, líderes do Partido Comunista Chinês, políticos, e tomadores de decisão civis (TIEZZI, 2015, s. p.).

Segundo especialistas, essas unidades cibernéticas ofensivas operariam tanto dentro da esfera militar quanto da civil e seriam um meio de fornecer apoio às unidades cibernéticas militares chinesas mais importantes (TIEZZI, 2015, s. p.).

Dentro do PLA, a China possui “forças especializadas em conflito de redes”, para conduzir operações cibernéticas tanto ofensivas quanto defensivas. A China também possui especialistas cibernéticos dentro de organizações civis, incluindo o Ministério de Segurança do Estado e o Ministério de Segurança Pública, “autorizados pelos militares a conduzir operações de combate em rede” (TIEZZI, 2015, s. p.).

Em 2014, o presidente chinês declarou que seu país necessitava de uma nova estratégia cibernética. Acredita-se que esta constatação tenha sido uma das várias consequências das análises e sugestões efetuadas pelo Grupo de Segurança da Internet e de Informatização da China (AUSTIN, 2016).

No ano seguinte, foi divulgado um novo livro Branco chinês, cujo conteúdo reflete a existência de preocupações chinesas com relação ao espaço cibernético e ao seu uso para fins militares e estratégicos. Neste documento, consta a declaração de que para a China “o espaço cibernético se tornou um novo pilar de desenvolvimento social e econômico, e um novo domínio de segurança nacional (CHINA, 2015, p. 10). Um dos motivos para esta constatação, novamente pode ser apontado como sendo uma reação a uma competição estratégica, identificada pela China, que ocorre entre países dentro e através do espaço cibernético. Ela é lembrada pela China mais uma vez, no referido documento, o qual aponta que “o espaço cibernético se tornou um novo basilar na competição estratégica entre países” (CHINA, 2015, p. 3).

No entanto, desta vez a competição não se restringiria apenas em buscar obter capacidades cibernéticas, e já teria evoluído para um estágio onde esta capacidade já teria se concretizado, e estaria em condições de ser utilizada por alguns países. Isto se deve ao fato de que “a competição estratégica no espaço cibernético está se tornando cada vez mais feroz, alguns países estão desenvolvendo suas forças militares cibernéticas” (CHINA, 2015, p. 10). A lista dos referidos países, possivelmente inclui os Estados Unidos, o qual já demonstrou parte de seu poderio cibernético no passado, conforme mencionado anteriormente.

Essas declarações contribuem para expor a visão chinesa de uma realidade onde países podem ter a sua segurança ameaçada através do uso do espaço cibernético. Pode-se concluir que este cenário já se faria presente nos dias atuais, e que

tenderia a continuar durante o futuro próximo. Um dos motivos para isto seria o número elevado de ataques cibernéticos sofridos por Estados anualmente e a ameaça que eles podem impor sobre a segurança dos mesmos.

No caso chinês, “sendo uma das maiores vítimas de ataques hackers, a China é confrontada com graves ameaças de segurança à sua infraestrutura cibernética. (CHINA, 2015, p. 10). Por este motivo, é declarado no Livro Branco de 2015 que “ameaças de tais novos domínios de segurança, como o espaço sideral e o cibernético, serão lidadas para manter a segurança da comunidade mundial” (CHINA, 2015, p. 7).

Este cenário já estaria produzindo resultados práticos e significativos na China, impactando seriamente nos esforços militares desta nação, no seu planejamento estratégico, e na sua Defesa.

Conforme o espaço cibernético impacta mais na segurança militar, a China irá acelerar o desenvolvimento de uma força cibernética, e melhorar suas capacidades de consciência situacional cibernética, defesa cibernética, apoio para ações do país no espaço cibernético, e participação em cooperação cibernética internacional, para desescalar grandes crises cibernéticas, garantir a segurança de redes e informações nacionais, e manter a segurança nacional e estabilidade social (CHINA, 2015, p. 10).

O cenário estratégico descrito acima pela China, bem como a criação de sua força cibernética, são fatores que podem ser considerados como sendo um reflexo de importantes mudanças que vem ocorrendo no fenômeno da Guerra, e também demonstram como as referidas mudanças podem impactar em combates militares do futuro. Segundo a visão chinesa:

A forma da Guerra está acelerando a sua evolução em direção à informatização. Potências mundiais estão ativamente ajustando suas estratégias de segurança nacional e políticas de Defesa, e aumentando a velocidade com que realizam suas transformações militares e reestruturação de forças. As mudanças revolucionárias nas tecnologias militares e na forma da guerra, já mencionadas anteriormente, não somente tiveram um impacto significativo nos cenários político e militar internacionais, mas também impuseram novos e graves desafios para a segurança militar da China (CHINA, 2015, p. 3).

Essas mudanças exigiriam que a China continuasse com seus esforços de modernizar sua Defesa. Mais especificamente, buscando torná-la capaz de atender à novos requisitos militares que venham a surgir. Deste modo, se tornaria possível permitir que este país pudesse participar de guerras modernas, baseadas no aprofundamento do fenômeno da informatização da Guerra. Os referidos esforços incluem obter a capacidade de defender a China de novas ameaças à sua segurança nacional, que possam surgir a partir do uso militar do espaço cibernético. Mais especificamente, buscar capacitar suas tropas para realizar operações defensivas e

ofensivas dentro ou através do uso do espaço cibernético.

Por este motivo:

Em resposta aos novos requerimentos surgidos da Revolução nos Assuntos Militares mundial, as forças armadas irão prestar grande atenção aos desafios de novos domínios de segurança, e trabalhar duro para ter a iniciativa estratégica na competição militar (CHINA, 2015, p. 5).

Em dezembro deste mesmo ano, Xi Jinping realizou uma nova declaração sobre a situação estratégica da China, com relação ao espaço cibernético. Ele afirmou que “o país enfrentava grandes desafios afetando a soberania do Estado e a segurança nacional em assuntos ligados ao espaço cibernético” (AUSTIN, 2016, p. 7). Estes desafios incluíam parte das chamadas ameaças cibernéticas, mais especificamente, ações relacionadas à ataques cibernéticos, vigilância cibernética, e terrorismo cibernético (AUSTIN, 2016).

Alguns autores acreditam que esta declaração pode ser considerada como sendo uma nova constatação do preparo inadequado ou insatisfatório da China para lidar com questões relacionadas às ameaças cibernéticas. Segundo Greg Austin (2016) o poder chinês estava sendo contestado ou desafiado no espaço cibernético e ainda não havia alcançado um nível que permitisse que fosse suficiente para encarar estes desafios da maneira que a liderança chinesa desejava.

Deste modo, apesar do empenho de Xi Jinping e dos esforços realizados por sua administração para aumentar o poder cibernético chinês, ele ainda não estava à altura de seu desejo.

## CONCLUSÃO

Neste artigo foi analisado como ocorreu a capacitação e o uso do poder cibernético da China e algumas das principais maneiras pelas quais este poder influenciou nos seus esforços de Defesa.

A realização de intrusões virtuais foi considerada como sendo uma alternativa relativamente barata, em relação ao desenvolvimento de armas bélicas, para derrotar potenciais adversários. Especialmente, aqueles que possuíssem grande poderio militar moderno e que fossem dependentes das TICs, como os Estados Unidos.

O aumento do uso do espaço cibernético, por parte das forças armadas chinesas, fez com que fosse necessária a implementação de unidades cibernéticas focadas na proteção de redes deste ambiente.

Concomitantemente, houve uma busca por possíveis benefícios militares e políticos que pudessem ser adquiridos através do uso de capacidades militares cibernéticas, como a condução de atos de espionagem e de ataques cibernéticos, realizados

por membros das forças armadas chinesas contra possíveis inimigos de sua pátria. Estes benefícios contribuiriam para alimentar a busca da China pela obtenção do poder cibernético, bem como do constante incremento de esforços voltados para este fim. Deste modo, esta tarefa tornou-se uma prioridade para o governo chinês.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUSTIN, Greg. Mapping and evaluating China's Cyber Power. Lau China Institute Policy Paper Series. Londres, 2016.
- CARNEIRO, João Marinonio Enke. A Guerra Cibernética: Uma Proposta de Elementos Para Formulação Doutrinária no Exército Brasileiro. 2012. 203 p. Tese (Doutorado em Ciências Militares) - Escola Marechal Castello Branco, Escola de Comando e Estado-maior do Exército. Rio de Janeiro, 2012.
- CHINA. Livro Branco: China's National Defense in 2004. Pequim. The State Council Information Office. 2004.
- \_\_\_\_\_. The Diversified Employment of China's Armed Forces. Pequim, 2013. 23 p.
- \_\_\_\_\_. China's Military Strategy. Pequim, 2015. 19 p.
- DE MAGALHÃES ET AL. The People's Republic of China – The Emerging Cyberpower. IN: JAHANKHANI ET AL. Global Security, Safety, and Sustainability: The Security Challenges of the Connected World. Ed. 1. Berlin: Springer, 2017.
- LEWIS, Leo. China's Blue Army of 30 computer experts could deploy cyber warfare on foreign powers. The Australian, 2011. Disponível em: <<https://www.theaustralian.com.au/business/technology/chinas-blue-army-could-conduct-cyber-warfare-on-foreign-powers/news-story/5ebbec95bc758f8f214328d71a42ee5b>>. Acesso em 01 novembro 2018.
- MANDIANT. APT1- Exposing One of China's Cyber Espionage Units. Alexandria, 2013. Disponível em: <[http://intelreport.mandiant.com/Mandiant\\_APT1\\_Report.pdf](http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf)> . Acesso em: 19 junho 2018
- PANDA, Ankit. Xi Jinping: China Should Become a 'Cyber Power'. The Diplomat, 2014. Disponível em: < <https://thediplomat.com/2014/03/xi-jinping-china-should-become-a-cyber-power>>. Acesso em: 10 março 2018.
- TIEZZI, Shannon. China (Finally) Admits to Hacking. The Diplomat, 2015. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2015/03/china-finally-admits-to-hacking>>. Acesso em 10 março 2018
- SANGER, David E. U.S. Blames China's Military Directly for Cyberattacks. The New York Times, 2013. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2013/05/07/world/asia/us-accuses-chinas-military-in-cyberattacks.html> >. Acesso em 20 jan. 2018.
- ZHANG, Li. A Chinese perspective on cyber war. International Review of the Red Cross, Genebra, v. 94, n. 886, junho, p. 801-807, 2012.

## HIPER-PERSONALIZAÇÃO DA GUERRA E VIGILÂNCIA

Thiago Jacobino Honório<sup>1</sup>

### RESUMO

Nos últimos anos o surgimento de um conjunto de tecnologias nos permite obter amplas quantidades de dados acerca de indivíduos nacionais ou estrangeiros. Empresas privadas, redes sociais, Estados Nação ou mesmo pessoas comuns, com o conhecimento adequado, podem obter informações para os mais variáveis fins. Dados são poder e uma série de eventos dos últimos anos demonstram o emprego das tecnologias de levantamento de dados para fins de espionagem, vigilância e operações militares. O presente artigo objetiva apresentar como em um contexto no qual a lógica da segurança começa a se voltar para os indivíduos, tais tecnologias influenciam as políticas de Defesa e as Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Big Data, Hiper-personalização da guerra, Vigilância

---

<sup>1</sup> Mestre em Estudos Estratégicos INEST/UFF. E-mail: tjhonorio@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A tecnologia é um fator essencial para compreendermos os meios pelos quais uma guerra é travada. Dos ‘paus e pedras’ aos modernos sistemas eletrônicos a tecnologia influencia diretamente como a guerra irá funcionar. Em muitos casos os ciclos de moldaram não apenas o funcionamento da sociedade, mas como a própria dinâmica em nível operacional da guerra. A Revolução Industrial, por exemplo, permitiu a massificação da produção dos aviões e abriu uma nova dimensão totalmente nova, o ar, que mudou totalmente a forma como a guerra foi pensada a partir de então. Daquele ponto em diante toda a grande estratégia deveria levar em consideração, a existência e a necessidade de Defesa nessa nova esfera. Desde meados dos anos 60 de pesquisas iniciadas pelo Departamento de Estado dos EUA, as redes de computadores interconectados desenvolveram-se para aquilo que chamamos de internet. O crescimento e desdobramentos dessa tecnologia foram capazes de mudar os meios de comunicação, interação, consumo, indústria e produção de conhecimento de modo tão drástico que passou a ser chamada de sociedade informacional (CASTELLS, 2004). Para a Defesa e a Segurança esse fenômeno teve dois reflexos. Em um primeiro momento vimos surgimento de uma nova dimensão da guerra, a assim chamada Guerra Cibernética. Por outro a partir de anos mais recentes presenciamos o surgimento dos avançados programas de espionagem conforme o vazamento do ex agente Edward Snowden em 2013 mostrou. Nesse interím até o presente esse tipo de modelo tem crescido através de desenvolvimentos em tecnologias emergentes. Governos e empresas privadas vem explorando novas possibilidades de levantamento de dados de seus cidadãos. Especialistas recentemente tem se questionado se o futuro da guerra cibernética será uma guerra tradicional, com ataques massivos e menos direcionados, ou se ao contrário o nível e a capacidade que essas tecnologias emergentes possuem poderia levar a uma guerra hiper-personalizada, na qual o nível de precisão torna-se tão grande que ao invés de focar em alvos genéricos (Estados, grupos terroristas etc) o aparato militar passa a poder focar em pessoas especificamente e com muita precisão.

O presente artigo pretende desenvolver um debate a partir do artigo “*The Hyper-Personalization of War*” (DUNLAP, 2014). Nesse artigo Charles J. Dunlap propõe a ideia de que o futuro rumo da guerra cibernética não será baseado na concepção de uma guerra generalizada conforme a literatura muitas vezes imagina esse tipo de conflito. Dunlap propõe que a guerra cibernética irá recorrer majoritariamente a tecnologias emergentes, especialmente o *bigdata* que irá permitir um nível de informação preciso o suficiente para permitir que os ataques deixem de ser ‘generalizados’ ou seja, contra uma determinada força, para serem feitos contra indivíduos especificamente. A proposta desse artigo é analisar a hiper-personalização e seu desenvolvimento histórico a partir das operações de guerra cibernética clássicas.

A hipótese do trabalho é de cunho exploratório e sustenta que o desenvolvimento das tecnologias emergentes como o *big data* e o *machine learning* oferecem ferramentas que permitem atingir graus de informações sensíveis sobre indivíduos e precisão drasticamente. Entretanto o trabalho ressalta que tal vigilância possui graves implicações para a proteção de dados e privacidade de indivíduos, muitas vezes não respeitando os limites da legalidade/ilegalidade, privado/público ou nacional/internacional afetando diretamente a esfera da soberania entre Estados-nação e consequentemente para o Sistema Internacional.

## CONCEPÇÃO CLÁSSICA SOBRE A GUERRA CIBERNÉTICA

Guerra é antes de tudo um fenômeno da política. Essa concepção clássica do livro de Carl Von Clausewitz no livro “*Da Guerra*” (2008) sugere que a guerra é o choque entre duas forças na qual cada uma tenta impor a vontade política uma a outra. Podemos supor que a partir do momento que as motivações que formam o fenômeno da guerra ainda são as mesmas, nos é possível formular que primeiramente a guerra cibernética é um fenômeno da política. Todavia, seus meios de ação se diferem daqueles empregados tradicionalmente utilizados. Seu campo de atuação é o espectro eletromagnético que formam as redes e os computadores e seus efeitos ocorrem tanto no ciberespaço como no ambiente cinético (BEJTILICH 2013). Historicamente o tipo mais tradicional que existe em termos de guerra cibernética consiste em ataques diretamente a estruturas computacionais visando sabotagem ou espionagem através de armas dotadas da capacidade de absorver e enviar informações. Os alvos tradicionais consistem naquilo que chamamos de infraestruturas críticas. Elas são responsáveis por setor relativos a energia, estruturação do estado, manutenção pública e afins. Conforme observa o autor:

“Uma infraestrutura é uma estrutura de interdependência redes e sistemas, geralmente interligados em muitos diferentes níveis, incluindo indústrias, instituições e capacidades de distribuição que fornecem um fluxo de produtos ou serviços. Algumas para a organização, a funcionalidade e estabilidade econômica de um país moderno desenvolvido” (SIROLLI, 2006. p.35)<sup>2</sup>.

Episódios como a operação ‘Chuva de Titã’ em 2004 no qual uma avasta operação de ataque cibernético provavelmente com o intuito de apropriação tecnoló-

---

2 Tradução livre: “An infrastructure is a framework of interdependent networks and systems, generally interlinked at many different levels, including industries, institutions and distribution capabilities that provide a flow of products or services. Some infrastructures are becoming essential, if they are not already, for the organization, the functionality and economic stability of a modern developed country”.

gica atacou várias empresas do setor aeroespacial americano ligadas ao Departamento de Defesa (CLARKE; KNAKE, 2010), ou mesmo a guerra entre a Rússia e a Geórgia em 2008 no qual acredita-se que o governo russo se utilizou de ataques coordenados entre ataques cibernéticos e movimento das tropas obtendo grande sucesso na operação (DEIBERT; ROHOZINSKI; CRETE-NISHIHATA (2012). Entretanto o mais conhecido ataque cibernético da história conhecida aparenta ser o caso do vírus Stuxnet empregado no Irã em em 2010. O vírus possuía a função de conseguir identificar um determinado programa do tipo SCADA<sup>3</sup> responsável pelo funcionamento das centrífugas de urânio enriquecido na usina de Natanz e após criar uma ‘imagem’ de seu funcionamento normal, o vírus seria capaz de sabotar silenciosamente o programa sem que seus usuários percebessem nada (ZETTER, 2010). Especula-se que o vírus tenha sido resultado de um programa militar chamado ‘jogos olímpicos’ desenvolvido em parceria com o governo israelense no projeto conhecido como ‘jogos olímpicos’. Estima-se que o Stuxnet foi responsável pelo atraso em até 2 anos (KATZ, 2010) do programa nuclear iraniano. Após descoberto o vírus foi localizado em atividade em vários outros países, pois, acredita-se que ele saiu do controle.

“O programa começou a pensar na Internet como o sua pequena, rede privada”, disse um oficial que foi informado sobre o que deu errado. Começou a propagar seu código. De repente, o worn secreto que os americanos e os israelenses haviam investido milhões de dólares e incontáveis horas aperfeiçoando estava aparecendo em todos os lugares” (SANGER, 2013)

Em 2012 um vírus espião conhecido como Flame foi encontrado no país do oriente médio. Acredita-se que ele pode ter ficado em atividade por até 6 anos (SKYWIPER ANALYSIS TEAM, 2012. p.2) Ele podia capturar dados digitados nos teclados, ligar webcams, escutar conversas e até mesmo interceptar documentos enviados sem ser detectado. No dia 11 de junho de 2012 a Kaspersky lançou uma nota a imprensa afirmando que os programadores do Stuxnet e do Flame estavam relacionados (KASPERSKY, 2012).

Os exemplos citados acima correspondem aquilo que podemos chamar de concepção clássica da guerra cibernética. Os alvos consistem em instituições ou de qualquer forma mantém uma distinção entre os alvos civis e militares. Conforme veremos abaixo o desenvolvimento das tecnologias da informação e processamento de dados vem consequentemente abrindo espaço para um novo tipo de utilização estratégica através do ciberespaço.

---

3 Do inglês ‘supervisory control and data acquisition’



## HYPER-PERSONALIZAÇÃO, BIG DATA E VIGILÂNCIA EM MASSA

O que é e o que significa dados? De uma perspectiva matemática, dados são bits de certas informações. Como exemplo, qualquer palavra usada neste artigo contém bits de dados. A combinação de dados e conhecimento cria palavras e assim por diante. Os dados podem ser transmitidos. Para os fins deste artigo, considerando as implicações de poder, propomos entender os dados como um recurso. Os dados não têm utilidade até que sejam convertidos em informações, ainda tenham valor. Semelhante a um recurso natural, os dados precisam ser extraídos, mas também podem ser adquiridos ou mantidos até que o proprietário decida como usá-lo. Dados são apenas números sobre algo em forma bruta. Quando os dados são refinados, eles se tornam informações. Para manipular e refinar dados em informações, é necessário conhecimento, investimento e treinamento. Hoje existem poucos estados e empresas privadas capazes de usar esses dados em grande escala. As informações podem ser aplicadas por meios políticos, militares, econômicos e de segurança. É importante entender que “dados são poder” (Iliadis; Russo, 2016). O que hoje chamamos de big data não são dados em si, mas várias ferramentas, programas e técnicas capazes de ‘extrair’ enormes quantidades de dados. Nós somos dados. E de modo geral eles valem muito. As gigantes de tecnologia dos anos 90 ou mesmo as bilionárias redes sociais se valem de informações pessoais constantemente no intuito de lucrar vendendo informações ou a venda de propaganda para usuários. Hoje especula-se inclusive que o ‘novo petróleo’ sejam os dados (ECONOMIST, 2017). Em paralelo aos eventos que permearam os ataques citados acima, ou seja, os ataques cibernéticos tradicionais, presenciamos avanços significativos nas tecnologias responsáveis por levantamento de dados. Esse tipo de tecnologia tem uma série de implicações para empresas ou para setores ligados ao planejamento. Hoje uma rede social, por exemplo, consegue saber o que uma pessoa consome, escuta, fala, curti, sua cor preferida ou mesmo sua localização em tempo real baseada nas milhares de informações que cedemos diariamente na internet. Deixamos um ‘rastros’ e hoje ele pode ser ‘minerado’ por centenas de meios diferentes.

No ano de 2013 veio a público o vazamento de informações do ex-agente de inteligência da NSA<sup>4</sup> no qual foi revelado que essa agência havia criado uma série de programas de espionagem destinados a coletar informações. Alguns desses programas foram responsáveis pela violação de dados de milhões de pessoas ao redor do mundo. Para se ter uma ideia conforme os jornalistas Kenton Powell and Greg Chen afirmam, para cada pessoa investigada até três círculos de contatos podem ser selecionados para gerar metadata. Isso quer dizer que se um indivíduo possui 100 contatos entre pessoas que ele troca e-mails, redes sociais ou números de telefone, todos os contatos destas cem pessoas serão investigadas. Em seguida

---

4 Do inglês ‘National Security Agency’

todas as pessoas que a centena de pessoas se comunica e assim por diante. Segundo os jornalistas no terceiro nível os dados de 2,669,956 terão sido levantados apenas por causa de um indivíduo que tenha cem contatos (POWEL; CHEN, 2013). Por outro lado empresas como a Yahoo propositalmente desenvolveram ferramentas para a NSA para facilitar o acesso da agência a seus usuários (GROLL, 2016). Entretanto baseado nos dados vazados em 2013 também é sabido que a NSA usou dados da Apple, Google entre outras (GREENWALD; MACASKILL, 2013). Além disso a NSA trabalhava em parceria trocando dados com os assim chamados ‘Cinco Olhos’<sup>5</sup> (BAUMAN et al, 2015. p.127)

Hoje é possível dizer que existe um complexo industrial de dados no qual eles são vendidos, trocados, minerados e utilizados com ou sem consentimento dos usuários. É nesse contexto onde os dados são abundantes e as tecnologias permitem seu levantamento é que é possível existir aquilo que Dunlap chama de “Hiper-personalização da guerra”. A deia de hiper-personalização é geralmente relacionada ao setor mercadológico. Empresas que possuem acesso ao *Big data* conseguem vender propagandas personalizadas, visando aquilo que o usuário demonstra através de seus dados possuir interesse. Curioso notar que no caso das tecnologias de dados o movimento parece ser o inverso daquele que criou a internet. Ele vem do setor civil para o militar.

Segundo Dunlap o desenvolvimento dessas tecnologias permitiriam o emprego direto de força militar contra alvos diretamente utilizando a tecnologia como as de reconhecimento de dados.

[...] as forças armadas dos EUA e provavelmente outros militares serão capazes de lançar enxames de drones equipados com software de reconhecimento facial para percorrer campos de batalha procurando membros muito específicos da força de um inimigo. Estes podem ser oficiais, mas também técnicos selecionados e líderes endurecidos pela batalha que possuem habilidades vitais e difíceis de substituir (DUNLAP, 2014, p.111).

Apesar do grau de precisão não ser tão grande quanto o previsto por Dunlap, o modelo descrito pelo autor se assemelha aos bombardeios feitos pelos EUA durante o governo Obama (ROHDE, 2012). De certa forma é como se os dados fossem usados contra o indivíduo, um tipo sutil de violência no qual sem ter o controle sobre o que é feito acerca de seus próprios dados o indivíduo passa a poder ser rastreado. E conforme veremos abaixo tais tecnologias já se encontram sendo usadas em certa escala ao redor do planeta.

Em termos de Big Data, o maior experimento social desenvolvido neste momento é atualmente na China, onde através do uso massivo de Big data o governo tenta desenvolver um ‘Sistema de Crédito Social’. No qual a combinação desta tec-

5 Estabelecido desde a Guerra Fria, os cinco olhos compõem um grupo de cinco países: Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Austrália

nologia com reconhecimento facial, machine learning e softwares de monitoramento pretendem criar um rank social. No qual até 2020 haverá uma divisão entre bons e maus cidadãos, onde os mais bem sucedidos serão beneficiados com benesses e os mal colocados serão punidos (LIANG, 2018). Essa tecnologia é muito próxima do grau necessário para se atingir o grau de precisão descrito por Dunlap. Além disso nos próximos anos teremos uma quantidade muito maior de aparelhos não apenas conectados na internet, mas com a capacidade de informarem e compartilharem informações entre si. Assim chamada Internet das Coisas oferecerá um número maior ainda de meios sob os quais os dados poderão ser obtidos.

É perceptível que nos últimos anos as agências de vigilância vem encontrando maior espaço e crescimento que outros setores na Segurança. Conforme visto governos vem buscando aprofundar as suas capacidades de minerar informação.

### AS RELAÇÕES DE PODER E O *BIG DATA*

Conforme vimos a capacidade de manipular o se utilizar do *Big data* pode ser considerada um aspecto de poder. Esse tipo de capacidade possui atuações muito ubíquas, visto que na maioria das vezes seus usuários não sabem acerca do que ocorre com seus dados. Por outro lado esse poder está concentrado e dividido entre estados que possuem certo grau tecnológico. O que torna o emprego dessa capacidade assimétrica. As maiores redes sociais, atualmente pertencem aos EUA e a China. E conforme vimos as empresas desses países em certo momento cooperaram ou foram forçadas a cooperar com essas agências. Somos levados a pensar que a internet deu um poder ilimitado a qualquer usuário por causa de seu alcance. Mas, na verdade, a maioria dos dados da Internet está concentrada em algumas empresas que mantêm informações pessoais de bilhões de pessoas em todo o mundo. Agora, gigantes da tecnologia como o Facebook estão desenvolvendo sua própria moeda chamada 'libra'. A junção entre uma rede social que possui e vende dados de milhões de pessoas a criação de sua própria moeda oferece uma quantidade de poder muito grande nas mãos de poucos. Somados a capacidade de obter informações e agora sua própria moeda o Facebook sozinho tem um capacidades que antes apenas um Estado-nação poderia ter.

Para as Relações Internacionais o maior efeito é o enfraquecimento das relações que dividem o internacional do doméstico, ou do legal e ilegal. Hoje Estados tem pouco ou nenhum controle sobre o dado de seus cidadãos. De modo geral não é realmente possível hoje impedir que dados de cidadãos não sejam coletados e usados por outros países para fins militares. É muito possível que veremos nos próximos anos movimentos dentro dos Estados para a securitização dos dados. A possível criação de acordos entre países para estabelecer padrões de ética na criação e uso de dados, ou mesmo leis regulando o funcionamento de redes sociais e empresas de coleta de informação.

## CONCLUSÃO

O artigo pretendeu analisar a evolução dos meios de atividades militares empregados através do ciberespaço em especial a hiper-personalização da guerra. Pretendeu demonstrar como esse processo vem ocorrendo e seu desenvolvimento histórico em relação ao modelo 'tradicional' de ataque cibernético. Também objetivou demonstrar os riscos e os efeitos desse tipo de capacidade para as Relações Internacionais.

Na hiper-personalização da guerra no qual as diferenças entre doméstico/internacional, legal/ilegal tornam-se cada vez mais difíceis de distinguir por instituições tradicionais como Estados, a ascensão dos modernos sistemas de vigilância em massa e do gigantesco mercado de dados oferecem conjuntamente com o desenvolvimento de tecnologias de identificação a possibilidade da individualização do emprego militar. Nessa nova realidade os alvos serão os celulares, os computadores domésticos e todos os outros aparelhos conectados a sua rede. Nesse ponto o artigo gostaria de ir além. É necessário a produção de estudos para analisar os efeitos das tecnologias como o *big data* o reconhecimento facial, *drones* militares e *machine learning* para a sociedade. Certamente existem grandes vantagens em seu emprego. Mas é preciso considerar as implicações sociais que esse fenômeno apresenta para a política, para as Relações Internacionais para os estudos do Direito.

O emprego das novas tecnologias da informação em escala massiva pode afetar um dos principais pilares do Sistema de Estados. Ao enfraquecer a soberania das unidades nacionais torna-se as forças tradicionais que dividem aquilo que é inteiro e externo tornam-se porosas e difusas. As desconexões de tempo/espaço desse fenômeno poderão afetar de modo crucial as políticas de Segurança dos próximos anos, assim como a estratégia militar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt et al. After Snowden: Rethinking the impact of surveillance. **International political sociology**, v. 8, n. 2, p. 121-144, 2014.
- BEJTLICH, Richard. *Don't Underestimate Cyber Spies*. **Foreign Affairs**. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-05-02/dont-underestimate-cyber-spies>> Último acesso em 07 de março de 2016
- CASTELLS, Manuel. **The network society A cross-cultural perspective**. Edward Elgar, 2004.
- CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. *Cyberwar: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. HarperCollins e-books, 2010.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. New York: Oxford University press, 2008
- DUNLAP, Charles J.; DUNLAP, Charlie J. The hyper-personalization of war: cyber, big data, and the changing face of conflict. **Georgetown Journal of International Affairs**, p. 108-118, 2014.
- DEIBERT, Ronald J.; ROHOZINSKI, Rafal; CRETE-NISHIHATA, Masashi. *Cyclones in cyberspace: Information shaping and denial in the 2008 Russia-Georgia war*. **Security Dialogue**. V. 43, nº1, p. 1-24, 2012
- ECONOMIST, T. The world's most valuable resource is no longer oil, but data. **The Economist: New York, NY, USA**, 2017.
- GREENWALD, Glenn; MACASKILL, Ewen. NSA Prism program taps into user data of Apple, Google and others. **The Guardian**, v. 7, n. 6, p. 1-43, 2013.
- ILIADIS, Andrew; RUSSO, Federica. Critical data studies: An introduction. **Big Data & Society**, v. 3, n. 2, p. 2053951716674238, 2016.
- KASPERSKY. Kaspersky Lab demonstra que os programadores de Stuxnet e Flame estão relacionados. Disponível em: <[http://www.ipjournal.com/noticias-tecnologia/seguranca/444254\\_kaspersky-lab-demonstra-que-os-programadores-de-stuxnet-e-flame-estao-relacionados.html](http://www.ipjournal.com/noticias-tecnologia/seguranca/444254_kaspersky-lab-demonstra-que-os-programadores-de-stuxnet-e-flame-estao-relacionados.html)> Último acesso em 07 de março de 2016.
- KATZ, Yaakov. *Stuxnet virus set back Iran's nuclear program by 2 years*. **The Jerusalem Post**. 12 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Stuxnet-virus-set-back-Irans-nuclear-program-by-2-years>> Último acesso em 07 de março de 2016
- LIANG, Fan et al. Constructing a Data-Driven Society: China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure. **Policy & Internet**, v. 10, n. 4, p. 415-453, 2018.
- ROHDE, David. The Obama Doctrine. **Foreign Policy**, n. 192, p. 65, 2012
- SANGER, David E. **Confront and conceal: Obama's secret wars and surprising use of American power**. Crown, 2012.

CRYSyS LAB. *sKyWIper (a.k.a. Flame a.k.a. Flamer): A complex malware for targeted attacks*. Disponível em: < <https://www.crysys.hu/skywiper/skywiper.pdf> > Último acesso em 07 de março de 2016

ZETTER, Kim. **Countdown to Zero Day: Stuxnet and the launch of the world's first digital weapon**. Broadway books, 2014.

OS “DADOS” COMO SUBSTITUTOS DO CAPITAL:  
UM NOVO MODO DE PRODUÇÃO?

Juliana Zaniboni de Assunção<sup>1</sup>

RESUMO

Vivemos em um mundo notoriamente conectado e para se obter esse nível de conectividade, os dados de informação são de valor primordial. Analisando sob a perspectiva marxista, será que os dados podem ser considerados substitutos do capital, como um novo modo de produção?

**Palavras-chave:** dados; tecnologia; modo de produção.

---

1 INEST/GRI/UFF

## INTRODUÇÃO

A sociedade e as relações sociais estão em constante modificação e para que essa mudança seja entendida, deve-se entender o contexto dela. A forte presença da tecnologia na vida cotidiana tem seu início datada pela Quarta Fase de Globalização, de 1989 aos dias atuais. Esta fase é caracterizada pela aproximação dos atores no Sistema Internacional, devido à queda do muro de Berlim e conseqüentemente o fim da Guerra Fria, com o desmantelamento da União Soviética. Além disso, nesse período houve uma abertura de economias, até então fechadas, revelando uma expansão da economia global, guiando-se pela narrativa de livre-comércio.

A globalização proporcionou uma expansão na economia, trazendo melhorias para outros setores como o desenvolvimento tecnológico. Ocorreu nos anos 1990, então, o boom tecnológico, período de inovações tecnológicas que puderam se tornar mais acessíveis ao público, além de criações pertinentes ao período como a concepção de navegadores como a Internet Explorer.

Tendo em mente esse divisor de águas, a sociedade se acostumou a depender cada dia mais da tecnologia, observando então mudanças nas relações sociais devido a esse novo instrumento. Com base nesse cenário, é possível indagar se as mudanças da sociedade vivencia hoje podem ser vistas como um modelo de transição.

Tomando como base o conceito de modo produção marxista, pretende-se analisar se os dados de informação poderiam ser os substitutos do capital em um novo modo de produção. Analisando o conceito e comparando com a matriz do modo de produção capitalista, pergunta-se: estaríamos em um período de transição, onde os dados seriam o novo modo de produção, substituindo o capital?

## DESENVOLVIMENTO

Com o desmantelamento da União Soviética em 1989 e com o fim da Guerra Fria em 1991 o mundo começou a se conectar e uma nova fase da globalização estava se iniciando. Isso porque o fim da Guerra Fria fez com que organizações internacionais como a ONU ganhassem maior relevância, promovendo uma integração maior no Sistema Internacional. Essa integração permitiu que os atores também buscassem um mundo mais conectado economicamente, difundindo a ideia do capitalismo, juntamente com o livre-comércio.

A abertura da economia de alguns países abriu a possibilidade para novos mercados, fazendo com que houvesse o aumento do nível de comercialização, proporcionando na década de 1990 uma expansão econômica em diversos países. Os Estados Unidos foram os que mais lucraram nesse contexto, aproveitando o crescimento da economia, sendo observado um aumento significativo da renda per capita, que em 1980 era de 10,180 (Current Dollars 1000s) e em 1990 aumentou para



19,621 (Current Dollars 1000s), segundo o site: United States Comparative Trends Analysis: Per Capita Personal Income Growth and Change, 1958-2018, além do aumento da taxa de emprego<sup>2</sup>.

Na década de 1990, além da abertura econômica, houve o desenvolvimento e barateamento da tecnologia, período chamado de boom tecnológico. Alguns aparelhos foram aprimorados como o console de vídeo game; os celulares se tornaram menores, devido a crescente necessidade de se ter um; os computadores se tornaram mais baratos; os primeiros navegadores de rede foram criados como Internet Explorer e Opera; além disso, houve o aumento do uso da internet, devido aos fatores já mencionados.

No contexto de fim de Guerra Fria, não eram só os Estados que desejam interagir. Esse movimento de aproximação foi demonstrado pelas pessoas, que em um mundo globalizado começaram a agir de maneira diferente, se mobilizando por questões ‘globais’ e não mais ‘regionais’, como mostrado:

“ O conceito de sociedade civil global invoca a existência ou o processo de desenvolvimento de uma sociedade civil que se estenda por todo o globo, ou seja, que perpassa as fronteiras dos Estados.” (HOFFMAN, HERZ, 2004, p, 223).

No entanto, somente a globalização não seria capaz de mobilizar a sociedade civil global a ponto de realizar alguma mudança relevante. A internet, inicialmente, foi então uma ferramenta que auxiliou essa aproximação, dando as condições para que pessoas de diferentes países se comunicassem mais facilmente. Logo a globalização e a internet juntas podem ser consideradas as causadoras da manifestação da sociedade civil global, que é questionado:

“[...] até que ponto o sistema internacional não deve ser caracterizado por uma anarquia, nem uma sociedade de Estados, mas sim uma sociedade global, composta por indivíduos e grupos cujos interesses e identidades não são limitados pelas fronteiras dos Estados”. (HOFFMAN, HERZ, 2004, p, 225).

Um dos primeiros episódios de manifestação da sociedade civil global foi o movimento Zapatista, que ocorreu no ano de 1994. Neste evento, houveram protestos pacíficos em diferentes partes do mundo, opondo-se ao NAFTA (North American Free Trade Agreement)<sup>3</sup>, acordo de livre-comércio entre Estados Unidos, Canadá e México, ajudando os grupos indígenas do estado de Chiapas, no México.

---

2 Khan Academy. Globalization. Disponível em < <https://www.khanacademy.org/humanities/ushistory/modern-us/1990s-america/a/globalization>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

3 Educa + Brasil. NAFTA. Disponível em: <<https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/nafta>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

A partir deste evento, a mobilização da sociedade civil global se tornou cada vez mais forte, fragmentada, mostrando diversidade em suas questões e distinta em sua atuação, revelando novas técnicas de mobilização. Um exemplo que tange a essa nova maneira de manifestação é o grupo de hacker chamado Anonymous<sup>4</sup>. Esse grupo defende a liberdade de expressão e se opõem à censura e a todas as formas de centralização de poder. O ato que mais chamou a atenção da mídia para o grupo foi a atuação no Egito, em 2011, na Primavera Árabe, onde o ditador egípcio Hosni Mubarak resolveu bloquear a internet do país, pois os protestos estavam sendo marcados através das redes sociais. E os Anonymous conseguiram não só reativar a internet, como também invadiram as páginas do Ministério da Comunicação e Tecnologia da Informação e do Ministério do Interior<sup>5</sup>. Pelos exemplos mostrados pode-se dizer que a maneira de protestar por algo está em constante mudança, mas de todo modo, a tecnologia continua sendo um instrumento de mudança.

A tecnologia foi idealizada para auxiliar os seres humanos, ou seja, para tornar a vida destes mais fácil. Após a Guerra Fria, é somado a isso a ideia de interação com diferentes povos, propagando preceitos capitalistas americanos, como o ideal democrático, reforçando a constante ideia de liberdade de expressão. A internet foi a mensageira dessas mensagens, logo, desde o início não houveram muitos esforços tanto para controlar o que cada um compartilhava em suas redes, quanto para verificar para onde se direcionavam os fluxos de informação. Isso não acontecia, porque tanto a internet, quanto os dados provenientes desta eram vistos como um instrumento de recreação, e não como um instrumento de transformação social.

As eleições tanto norte-americanas, quanto brasileiras são exemplos que demonstram tanto os dados, quanto a internet deixaram de ser apenas uma ferramenta recreativa. Isso porque a Cambridge Analytica<sup>6</sup>, empresa privada que analisava os dados de informação com o intuito de formar perfis dos usuários para que uma mensagem fosse assimilada de acordo com determinadas características. No caso da eleição americana, por exemplo, a empresa conseguiu os dados dos usuários do Facebook e começou a montar perfis, dependendo do que a pessoa respondesse em um questionário aleatório. Então, se a pessoa tivesse respostas mais agressivas, por exemplo, durante a campanha, ela recebia vídeos violentos, mostrando a segurança de se ter uma arma e como o Trump sustentava essa ideia. Ou ainda, se alguém, pelos dados coletados, tivesse aversão aos imigrantes, uma série de vídeos mostrando

---

4 Hipercultura. Anonymous: conheça a história do maior grupo hacktivista do mundo. Disponível em: <<https://www.hipercultura.com/historia-anonymous/>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

5 G1. Hackers tiram do ar sites do governo do Egito, diz jornal. Disponível em <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2011/02/hackers-tiram-do-ar-sites-do-governo-do-egitodiz-jornal.html>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

6 G1. Entenda o escândalo de uso político de dados que derrubou valor do Facebook e o colocou na mira de autoridades. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml>> Acesso em: 15 de out. de out. de 2019.

imigrantes cometendo crimes aparecia, junto com o Trump defendendo a ideia da construção do muro. Antes desses vídeos serem enviados, foi mapeado nos estados americanos onde existia eleitores indecisos, sendo estes os mais bombardeados com esse tipo de mídia, voltado para cada perfil. O sucesso desse esquema, como melhor explicitado no documentário privacidade hackeada, se evidencia com a eleição de Donald Trump para o cargo de presidente dos Estados Unidos.

No Brasil, algo similar ocorreu e o então candidato Jair Bolsonaro foi eleito, tendo baseado sua campanha em ódio e nas chamadas Fake News (Notícias Falsas)<sup>7</sup>, que preencheram boa parte de suas declarações. A rede social mais utilizada nesse caso foi o WhatsApp, onde foram mandadas diversas correntes, compartilhando as informações sem ao menos saber da veracidade delas.

Esse compartilhamento de informações que interferiram nas eleições americanas e brasileiras só foi possível devido ao Big Data, que permitiu com que houvesse um alargamento na coleta e armazenagem dos dados, levando a uma maior leitura destes. Os dados para FRAGOMENI (1986, p. 161) são “elementos básicos passíveis de serem expressos como uma determinada combinação de sinais que têm significado através de um código e, que, estruturados, podem conter informação”. No que tange à informação, HOUAISS et al. (2001, p. 1615) afirma que ela é “a interpretação ou significado dos dados”. Ou seja, os dados são melhores utilizados quando há a leitura destes.

Com o boom tecnológico e o Big Data, ou seja, a maior capacidade de armazenagem de dados, as pessoas se adaptaram a cada vez mais estar com seus aparelhos eletrônicos, sempre conectadas. No entanto, para se obter essa conectividade, não percebe o enorme número de dados deve ser coletado, armazenado e analisado, transformando-os em informação e também pouco se fala em que está se fazendo com ela.

Por estar se vivendo em uma realidade mais digital e conectada, os dados se tornam de extrema relevância nesse contexto. No setor econômico, por exemplo, se os dados forem analisados por uma empresa, esta pesquisa pode acabar revelando as necessidades de seus consumidores, descobrindo seus gostos, aperfeiçoando o atendimento. Os dados podem também a ajudar a prevenir doenças, como foi feito na descoberta de um novo vírus da gripe em 2009 (Mayer-Schönberger, Cukier, 2013), ou ainda ser usado como instrumento de manobra para interferir em eleições.

A tecnologia tem estado cada vez mais presente na sociedade, transformando-a continuamente. No entanto, deve-se notar para outro foco de mudança: as instituições. Com isso, é necessário indagar: seriam os dados os substituidores do capital em um novo modo de produção, pensando em um novo período da história? Seria possível dizer que a tecnologia proporcionou uma ruptura e estaria se vivenciando uma fase de transição?

---

7 PASQUINI, Patrícia. Folha de S. Paulo. 90% dos eleitores de Bolsonaro acreditaram em fake News, diz estudo. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/90-dos-eleitores-de-bolsonaroacreditaram-em-fake-news-diz-estudo.shtml>> Acesso em: 15 de out. de 2019.

Segundo Eduardo Fioravante em conceito de modo de produção, o modo de produção possui as instâncias: ideológica, sendo um conjunto elaborado de ideias e representações; jurídico-política, relacionadas às formas sociais; econômica, havendo a combinação de modos de produção de bens materiais de tal forma que um domina os demais.

Pensando na instância ideológica capitalista se obtém o individualismo. E apesar da internet acabar promovendo a aproximação das pessoas, juntamente com um sentimento maior de comunidade, criando novos fenômenos como a sociedade civil global, o individualismo continua presente na sociedade. Até os atos de protestos da sociedade civil global pode ser vista sob o individualismo, pois mesmo se manifestando, eles estão buscando por interesses pertinentes aos indivíduos, buscando interesses individuais, não coletivos. Logo, o modo capitalista continuaria operando nesta instância e não a utilização dos dados.

Na instância jurídico-política se observa o Estado Parlamentar, no entanto, para esse tipo de Estado funcionar, a democracia se mostra peça fundamental. E com a nova fase de maior armazenagem e leitura dos dados, ela se mostra em risco. A interferência de empresas que manipularam os dados em favor de candidatos nas eleições americanas e brasileiras seriam exemplos que demonstrariam que a democracia já não funciona tão plenamente como deveria. Pois, ao coletar os dados, manipulava-se a opinião pública a favor do candidato. A manipulação dos dados e o prosseguimento dos fatos, sem nenhum controle previsto ou ação tomada pelos dois governos, mostra que a partir desse momento, a democracia como se é conhecida já se encontra em modificação. Isso porque um dos princípios básicos da democracia é a liberdade de expressão e a internet, lugar onde se obtém os dados, ou melhor, as redes sociais, se tornaram o espaço perfeito para usufruir disso. Logo, deixar a livre circulação de dados, principalmente perto de eleições, já se mostrou algo danoso ao processo democrático, contudo, restringir o acesso a ela, também não se mostra muito promissor, analisando a relação que se criou entre a liberdade de expressão e a internet.

O Estado Parlamentar, então, já se encontraria em alteração, devido à má formação da democracia. No entanto, deve-se atentar também para uma possível transição do Estado Parlamentar para o Estado pós-democrático.

“Hoje, poder-se-ia falar em um Estado Pós-Democrático, um Estado que, do ponto de vista econômico, retoma com força as propostas do neoliberalismo, ao passo que, do ponto de vista político, se apresenta como um mero instrumento de manutenção da ordem, controle das populações indesejadas e ampliação das condições de acumulação do capital e geração de lucros.” (CASARA, Rubens, 2017, p, 12).

Ou seja, nesse novo tipo de Estado, do ponto de vista político, as instituições funcionariam de forma mais ilustrativa, impondo-se claramente pela força, para

controlar aqueles necessários. Segundo o autor, consegue-se perceber quando o Estado Democrático de Direito passa a ser Estado pós-Democrático.

Portanto, o que caracteriza a morte do Estado Democrático de Direito não é a presença ou o aumento da ilegalidade, a mercantilização da vida ou a primazia da economia na conformação do Estado (fato, aliás, já denunciado por Weber). O que há de novo no Estado Pós-Democrático é o desaparecimento dos limites. (Casara, Rubens. 2017. P. 46)

Um exemplo que pode demonstrar a relação da transição para o Estado pós-democrático com a utilização dos dados é o caso da menina Ágatha<sup>8</sup>, baleada na Zona Norte do Rio, enquanto voltava para casa. A família afirma que ela foi baleada pela polícia, que, no entanto, nega. Com isso, o caso está sendo investigado pela perícia. Após 3 dias da morte da menina, o governador do Rio decidiu se pronunciar, lamentando a morte, no entanto, defendendo a política de segurança do governo<sup>9</sup>. E algumas semanas depois, mensagens falsas começaram a ser compartilhadas na internet afirmando que o projétil não pertencia a polícia<sup>10</sup>. Ou seja, não só há a mercantilização da vida, sem limites, como os dados ajudam a propagar um falso sentimento de estabilidade e normalidade das instituições. Os dados também aqui não são considerados a base para essa instância, mas diferente da ideológica, é possível perceber a notável presença deste.

Por último, relacionado a base do conceito de modo de produção, a instância econômica relacionada ao modelo capitalista seria o capital. E desde que Marx desenvolveu sua teoria, o capital passou por diversas modificações para sempre atingir seus fins lucrativos. É notório afirmar que a tecnologia permitiu que as relações sociais mudassem, estando as pessoas mais conectadas. Além disso, a maneira como as pessoas consomem também se modificou, pois na atualidade, principalmente pelas redes sociais, desenvolveu-se a prática de estimular cada mais vez o consumo, tornando este o mais rápido e inconsciente possível.

Um exemplo que pode exemplificar isto seria o E-commerce, que seria um setor do comércio onde transações financeiras são realizadas através de dispositivos eletrônicos como tablets, celulares, computadores, etc. E essa modalidade, só em 2018, chegou a faturar cerca de R\$133 bilhões. Sendo o Brasil, ainda segundo o site,

8 G1. Entenda como foi a morte da menina Ágatha no Complexo do Alemão, segundo a família e a PM. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/entenda-como-foi-amorte-da-menina-agatha-no-complexo-do-alemao-zona-norte-do-rio.ghtml> > Acesso em: 16 de out. de 2019.

9 G1. Witzel lamenta morte de Ágatha, culpa o crime organizado e defende a política de segurança do governo. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/23/witzel-fala-pelaprimeira-vez-apos-morte-de-agatha-no-complexo-do-alemao.ghtml> > Acesso em: 16 de out. de 2019.

10 G1. É#FAKE mensagem que diz que laudo do caso Ágatha concluiu que projétil não condiz com o usado pela PM.

o país com maior faturamento entre os da América Latina, esse faturamento tem tendência a aumentar<sup>11</sup>.

Não somente na área do comércio, mas outras formas se mostram diferente a presente tecnologia, como a invenção das criptomoedas, mais conhecidas como moedas virtuais. Em 2017, a Bitcoin<sup>12</sup>, moeda virtual que chegou a uma alta valorização, tornando-se um tipo de investimento. O diferencial dessa moeda é que que seria descentralizada, ou seja, não precisaria de intermediários, como bancos ou outras instituições, para fornecê-la e regulá-la.

Apesar da forte presença dos dados também na instância econômica não se pode afirmar que os dados substituíram o capital como modo de produção.

Isso porque, apesar da mudança na maneira de se fazer negócios e de se apresentar o consumo, o capital continua sendo a base da instância econômica. O que pode ser observado aqui é a mudança do capital para atingir novos mercados, agradando seus consumidores. No entanto, não houve a mudança pela busca pelo lucro. Ou seja, o capital continua sendo a base, as características inovadoras que ele possui fizeram apenas com que ele acompanhasse esse momento de transição, realizado pela tecnologia até então desenvolvida.

## CONCLUSÃO

O trabalho em questão afirma que a sociedade está vivenciando um período de transição e indaga-se, com base nesse período, se os dados podem ser considerados os substitutos do capital em um novo modo de produção? Para isso, o conceito de modo de produção foi destrinchado e analisado em três instâncias, como a análise do autor Eduardo Fioravante, no livro conceito de modo de produção. As instâncias que o autor propõe no modo de produção são: ideológica, jurídico-política e ideológica.

Pela análise ideológica, percebe-se que o individualismo, ideologia capitalista, ainda continua a predominar. Mesmo que os dados tenham proporcionado uma mudança na sociedade, aproximando as pessoas, o individualismo continua tendo a primazia. Foi dado o exemplo da atuação da sociedade internacional, mostrando que pessoas de diferentes lugares se uniriam em prol de uma mesma causa, mas mesmo em ações como essa, pode-se perceber o individualismo. Isso porque, ao se manifestarem, elas estão em conjunto, mas lutando por um objetivo em comum, pertinente ao individualismo delas. Ou seja, não há uma alteração na ideologia, baseada nos dados.

---

11 E-commercebrasil. E-commerce cresce 12% no primeiro semestre de 2019, segundo 40º Webshoppers. Disponível em <<https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/e-commerce-cresce-12por-cento-webshoppers-i-e-commerce-brasil/>> Acesso em 15 de out. de 2019.

12 FOXBIT. Não sabe o que é Bitcoin? Disponível em: <<https://foxbit.com.br/o-que-e-bitcoin/>> Acesso em: 16 de out. de 2019.

Pela análise jurídico-política, se fala em Estado parlamentar, comparando com o modelo capitalista. E nessa instância já se pode perceber que há uma mudança para o Estado pós-democrático, onde as instituições possuem valor simbólico, importantes apenas para a manutenção da ordem. Nesse aspecto, pode ser observado como os dados continuam sendo um instrumento de mudança na questão do Estado. Podendo ser citado a manipulação dos dados, beneficiando candidatos específicos, como ocorrido nas eleições americanas e brasileiras. Logo, por essa análise, pode ser observado a interferência dos dados para a mudança de um tipo de Estado para o outro.

Através da análise econômica, se tem o capital, dado no modelo capitalista. A tecnologia permitiu que a economia também fosse modificada, revelando novas maneiras de se fazer comércio e de se estabelecer transações econômicas, como foram os exemplos citados dos Bitcoins e do e-commerce. Apesar da mudança, o capital ainda continua sendo a base da estrutura econômica, ou seja, pode-se afirmar que o capital se transformou, mas não é possível declarar que este tenha perdido seu papel fundamental na análise.

Logo, entende-se que os dados não podem ser considerados os substitutos do capital em um novo modo de produção, no entanto, é evidente que se está vivendo em um modelo de transição, onde o Estado pós-democrático se mostra cada vez mais concreto. Apesar de não se saber onde esse período de transição possa chegar, pode-se afirmar que os dados serão a ferramenta utilizada para se conseguir alcançar os objetivos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FIORANTE, Eduardo. Modo de produção, formação social e processo de trabalho. In: Conceito de modo de produção. Ed. 2., 1991.

CETAX. Big data: o que é, conceito e definição. Disponível em <<https://www.cetax.com.br/blog/big-data/>> Acesso em: 15 de out. de 2019.

CRAFTS, F.O.R. Nicholas. The World Economy In The 1990s: A Long Run Perspective. Disponível em < <http://eprints.lse.ac.uk/22334/1/WP87.pdf>> Acesso em: 10 de out. de 2019.

United States Comparative Trends Analysis: Per Capita Personal Income Growth and Change, 1958-2018. Disponível em < [https://united-states.reaproject.org/analysis/comparativetrendsanalysis/per\\_capita\\_personal\\_income/tools/0/0/](https://united-states.reaproject.org/analysis/comparativetrendsanalysis/per_capita_personal_income/tools/0/0/)> Acesso em: 15 de out. de 2019.

FRAGOMENI, Ana Helena. Dicionário enciclopédico de informática, 1986.

HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 2001.

UOL. Empresa acusada de desvio de dados para eleições iniciava operações no Brasil. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimasnoticias/2018/03/20/empresa-que-influenciou-eleicoes-norte-americanas-iniciava-operacoesno-brasil.htm>> Acesso em: 15 de out. de 2019.

CASARA, R. R. Rubens. Estado pós-democrático. Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis, 2017.

Mundo educação. Fases da globalização. Disponível em < <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/fases-globalizacao.htm>> Acesso em 15 de out. de 2019.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. Big Data: como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana. 2013

HOFFMAN, Andréa; HERZ, Monica. Organizações internacionais: histórias e práticas. 2004.

Documentário: Privacidade Hackeada. Direção: Karim Amer, Jehane Noujaim. Produção: Karim Amer, Pedro Kos, Judy Korin, Gerylyn Dreyfous. 2h 19 min.



# 3

## **A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**



## DÁDIVAS ENTRE MILITARES - A ORIGEM DA SOLIDARIEDADE E DA COESÃO

Wellington Ferreira Gomes<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade apresentar uma possível razão que tenta explicar as formas de solidariedade e de coesão observadas no cotidiano das relações sociais entre os militares, seja no interior das suas instituições ou fora delas. O presente artigo busca responder aos seguintes questionamentos: como se explica o estabelecimento de fortes laços de solidariedade entre os militares de diferentes graus hierárquicos; e como pode uma organização burocrática orientada pela impessoalidade e funcionalidade das ações voltadas para o uso da força ser, ao mesmo tempo, tão coesa socialmente.

**Palavras-chave:** militares, dádiva, solidariedade.

---

1 Professor da Cadeira de Sociologia na Academia Militar das Agulhas Negras, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais pela PUC-Rio. (PPGCIS/PUC-Rio).

## INTRODUÇÃO

É comum se ouvir que as relações sociais cotidianas no universo das instituições militares são percebidas como sendo de extrema rigidez no trato entre superiores e seus subordinados, marcadas por uma dura disciplina e obediente hierarquia – estas consideradas como princípios essenciais nas organizações militares –, que devem ser mantidas em todas as circunstâncias na vida dos militares. Além do mais, as relações sociais entre militares estão inseridas numa estrutura organizacional regida por processos burocráticos, cuja a motivação é racionalizada para a obtenção da eficácia no preparo para o combate.

Em um ambiente organizacional dessa natureza, é pouco provável que um observador externo possa observar uma relação amistosa e de muita confiança entre militares divididos entre superiores e subordinados, no entanto, como se explica a presença de fortes laços de solidariedade? Como pode uma organização burocrática centrada nos serviços de defesa nacional e orientada pela impessoalidade e funcionalidade nas ações voltadas para o uso da força ser, ao mesmo tempo, tão coesa socialmente?

Em face destes questionamentos pressupõe-se que os atos normativos regulados pelas instituições militares, isto é, os regulamentos, os regimentos, as resoluções, as deliberações e as portarias, cujo efeito exerce sobre todos os seus membros, são os que promovem as boas relações no âmbito das diferentes escalas hierárquicas, conforme se observa nos seguintes artigos do Regulamento Disciplinar do Exército:

Art. 3º A camaradagem é indispensável à formação e ao convívio da família militar, contribuindo para as **melhores relações sociais entre os militares**.

§ 1º Incumbe aos militares incentivar e manter a harmonia e a amizade entre seus pares e subordinados.

§ 2º As demonstrações de camaradagem, cortesia e consideração, obrigatórias entre os militares brasileiros, devem ser dispensadas aos militares das nações amigas.

Art. 4º A civildade, sendo parte da educação militar, é de interesse vital para a disciplina consciente. (BRASIL, 2002, grifo nosso)

De forma semelhante, o Estatuto dos Militares estabelece o desenvolvimento do espírito de camaradagem, estima, confiança e o respeito mútuo (BRASIL, 1980), assim como em outra legislação que trata das relações entre militares na rotina da caserna, onde se propõe a desenvolver entre superiores e subordinados a coesão, isto

é, o espírito de corpo, consideradas pelos militares como virtudes castrenses por meio de um conjunto de ritos cerimoniais padronizados pela corporação (BRASIL, 1997).

Percebe-se nesses exemplos supracitados que as instituições militares procuram estimular o bom relacionamento entre militares através de seus atos normativos, ou dito de outra forma, pode-se dizer que as legislações militares servem como mecanismos institucionais endógenos que visam as boas relações entre superiores e subordinados de forma salutar.

Entretanto, por mais que uma instituição possa prever todas as situações relacionais que se estabelecem ou que poderá vir a estabelecer no interior das suas organizações, introduzindo mecanismos institucionais que buscam as melhores práticas de educação, de civilidade e da boa convivência entre os seus integrantes, ainda sim não daria conta de explicar quais as razões que levam os militares de diferentes postos e graduações<sup>2</sup> a apresentarem fortes laços de coesão e solidariedade entre si. Pois, nesse contexto, deve-se levar em consideração que os atos administrativos das organizações, bem como o quadro de servidores sujeitos às regras da administração militar, contribuem para a rotinização burocrática e, por conseguinte, para que a lealdade moderna seja dedicada exclusivamente a “finalidades impessoais e funcionais” nas relações sociais, marca registrada desse modelo burocrático (WEBER, 1974, p. 232).

A fim de buscar uma explicação para tal problema, buscou-se amparo no simbolismo da dádiva de Marcel Mauss e Alain Caillé, nas formas de interacionismo de Erving Goffman e nas práticas estruturais de Pierre Bourdieu, dentre outros. Nos capítulos seguintes, será apresentada algumas situações encontradas no cotidiano da cultura militar que servirão de modelos exemplificativos frutos de observação e experiência do autor, buscando demonstrar que no ambiente relacional entre militares há algumas sombras de difícil percepção ou, dito na linguagem militar, que apresenta um “ângulo morto”<sup>3</sup> nas relações dos superiores com os seus subordinados e que buscaremos avistar ao longo deste trabalho.

## VIDA COTIDIANA NA CASERNA

Tanto nas civilizações primitivas quanto nas modernas, os significados simbólicos das trocas de presentes de forma voluntária, ou não, são levados em consideração nos contratos estabelecidos e no sistema de prestações econômicas, onde o receptor do presente sente-se obrigado a retribuir a dádiva recebida. Essas relações são complexas e há um envolvimento mesclado de instituições sociais, religiosas, políticas,

2 Posto é o grau hierárquico do oficial, conferido por ato do Presidente da República ou do Ministro de Força Singular e confirmado em Carta Patente. Graduação é o grau hierárquico da praça, conferido pela autoridade militar competente.

3 Ângulo morto é um termo militar que significa que há trechos da conformação do terreno que fogem à observação de quem se encontra em determinada posição desse terreno.

jurídicas e morais. O traço principal desse tema é tratar no “caráter voluntário, por assim dizer, aparentemente livre e gratuito, e no entanto obrigatório e interessado, dessas prestações” (MAUSS, 2017, p. 194).

Sobre esse conteúdo pode parecer à primeira vista pouco forçado buscar uma analogia com o paradigma da dádiva (CAILLÉ, 1998; MAUSS, 2017) ao campo dos militares, contudo esta prática é muito mais comum no seio das corporações militares do que se tem conhecimento. Na cultura militar realizam com frequência este ato de presentear outros indivíduos com quem se relacionam, sejam civis ou militares, quer sejam endógenos ou exógenos ao quadro administrativo da organização militar.

Para o levantamento da solidariedade e coesão entre militares na perspectiva da teoria da dádiva e para além das condições hierárquicas e disciplinares, se fez necessário realizar alguns questionamentos pertinentes sobre as razões que levam militares a presentear entre si e os efeitos buscados nessa interação, se são ações voluntárias ou não e se há interesses ou não por trás dessas ações. Sobre estes questionamentos, buscou-se respondê-las ao longo deste capítulo.

O sistema da dádiva entre militares é na verdade um sistema de prestações entre superiores e subordinados estabelecidos por meio de um pacto social realizado no exercício do comando, ou chefia, de cada escala hierárquica, isto é, a autoridade institucional em cada nível e os que tiverem sob sua dominação firmam um compromisso de lealdade recíproca e para com os deveres militares – estes previstos em legislações e outros rotinizados pela tradição –, que são lembrados e relembrados no cotidiano dos militares e que asseguram o bom andamento da organização militar.

No sistema de prestações mútuas da cultura militar pode apresentar diversos significados sociológicos cuja a compreensão vai depender de uma série de dados a serem colhidos para apreciação tais como, a contextualização social, o ambiente físico, a materialidade e imaterialidade dos objetos ofertados como presentes, a funcionalidade e a utilidade desses objetos, a reciprocidade dos atores envolvidos e os interesses individuais colocados em pauta.

Nesse contexto, pode-se dizer, grosso modo, que as prestações e as contra-prestações entre militares se estabelecem de forma voluntária, contudo a obrigatoriedade se impõe de três formas: por atos de generosidade, por princípios morais ou pelas tradições militares, que ora agem de modo independentes ora de modo interconectadas. Há que se observar nessas trocas de dádivas que não são exclusivamente regalos, mimos, coisas úteis ou de valor econômico, estão incluídos também cortesias sociais como almoços, jantares, coquetéis e churrascos<sup>4</sup>. Outras formas também são consideradas como dádivas tais como as recompensas, as dispensas do serviço ou da instrução, elogios ou referências elogiosas e, ainda, os atos individuais ou coletivos de dedicação integral ao serviço, entusiasmo profissional e até o espírito de sacrifício, seja da vida privada ou da própria vida.

---

4 Evento social com a participação de todos os círculos hierárquicos da organização militar.

Dito isto, a prática tripartite de dar, receber e retribuir de Mauss (2017) presentes na cultura militar é um processo sistêmico que abarca questões morais, tradicionais, carismáticas, disciplinares e, de certo modo, questões transcendentais que firmam o comprometimento de todos os envolvidos no processo da dádiva, com reflexos em particular para a vida profissional e pessoal do militar bem como para as instituições militares num todo. Sobre esse ponto, Caillé (1998) comenta que a solidariedade surge a partir da subordinação dos interesses materiais a um simbolismo que os transcende. Esse é um sistema muito complexo, onde as prestações e as contraprestações no âmbito das organizações do Exército promovem a solidariedade e a confiança, fruto disso, é possível denominá-la daquilo que Mauss (2017, p. 197) qualificou de “sistema das prestações totais”.

### O (DES)INTERESSE MILITAR PELA DÁDIVA

Verifica-se em Bourdieu (1996) que a noção de interesse perpassa pela percepção de que certas condutas humanas que, no primeiro momento, podem parecer uma visão encantadora, mistificadora e desinteressada, mas que na verdade pode também suscitar em um esforço ou empenho por certos jogos sociais em que os agentes miram em alvos específicos que lhes interessam.

Bourdieu (1996) aborda também sobre a noção de *illusio* em substituição à noção de interesse, termo de origem latina cuja raiz etimológica é *ludus*, que literalmente significa jogo, ou seja, a noção de *illusio* trata da percepção de que para os agentes envolvidos num dado jogo social a participação neste jogo é de suma importância para eles, cujos alvos devem ser reconhecidos e perseguidos como tal, ou seja, o jogo vale a pena ser jogado. Portanto, a noção de interesse para Bourdieu é acreditar que a pessoa está tão comprometida ao um determinado sistema social que se sacrificaria para obter algo desse sistema que seja de seu interesse, pois do contrário, para quem não está preso ao jogo, as condutas dessa pessoa pode parecer provido de total desinteresse.

Nesse sentido, percebe-se no pensamento do senso comum que os militares são qualificados como um tipo de categoria social desprovida de qualquer sentimento de interesse pessoal, apenas por interesses de valores transcendentais como o “amor à profissão das armas”, “fé na missão do Exército Brasileiro” ou “espírito patriótico”<sup>5</sup>. Isto, de certa forma não é um pensamento equivocado, o próprio Bourdieu (1996, p. 149) comenta que no campo burocrático – o campo militar é um deste – é um campo social que “pretende dar-se e dar de si mesmo”, em outras palavras, um tipo de universo em que os agentes sociais não buscam o interesse privado, mas sim buscam sacrificar seus próprios interesses em prol do interesse público.

Mas o que pode parecer na visão do público em geral ações desinteressadas, na visão dos militares há objetivos pessoais que também são perseguidos como alvos

5 Expressões encontradas em diversas legislações militares das Forças Armadas do Brasil.

reconhecidamente importantes na *illusio* castrense. Mas a final de contas o que o militar realmente persegue como de seu interesse? Esta é uma questão que acredita-se ser relevante para a compreensão desse universo, pois contribui na desmistificação da cultura militar por intermédio do paradigma da dádiva. Para isso, se faz necessário entendermos as concepções de objeto e indivíduo e contextualizá-las no conceito da dádiva.

Por objeto entende-se como um mediador funcional das relações humanas dentro do corpo social, onde o prolongamento do ato humano se realiza por intermédio de um objeto e, em face disso, este torna-se uma mensagem repassada a outro ou a grupos. O objeto dado como presente exerce uma função social que transmite uma empatia de um indivíduo a outro, ou que compartilha dos sentimentos de outra pessoa, de caráter fortemente conotativo cuja significação pode ser de sentido figurado, abstrato, alegórico ou mesmo simbólico (MOLES, 1981).

Sobre o simbolismo do objeto, segundo Caillé (1998, fl. 5), “não há dádiva que não exceda, por sua dimensão simbólica, a dimensão utilitária e funcional dos bens e serviços”. Para Caillé (1998) os símbolos tem a mesma significação que as palavras, os gestos, as atitudes bem como os próprios objetos, desta maneira o símbolo possui o mesmo valor de amplitude que a dádiva.

Por indivíduo tem-se o entendimento de que seu comportamento em situação de interação social age de tal maneira que expresse a si mesmo, assim como os outros da interação terão de ser, de algum modo, impressionados pelo indivíduo. Partindo da concepção de representação teatral, na vida real os indivíduos dirigem e representam personagens diante da presença de outros em um dado cenário social (GOFFMAN, 2014).

Dito isso, observa-se no cenário cotidiano da caserna que a conduta do militar é regulada pela conduta de outros militares, sejam entre subordinados seus, entre pares ou entre os seus superiores, sendo de seu interesse tomar conhecimento de como eles o veem e como o tratam. A partir dessas condutas e baseados em suas vivências anteriores, os militares aplicam-se estereótipos uns aos outros (GOFFMAN, 2014). Como exemplo, um jovem Aspirante-a-Oficial<sup>6</sup>, recém-egresso da Academia Militar das Agulhas Negras, interage com outros militares da OM de tal maneira que tem um interesse voluntário em transmitir uma determinada impressão dele à sua plateia, representada pelo grupo dos superiores, dos pares e dos seus próprios subordinados, com base nesta impressão o aspirante é rotulado conforme a ótica de cada grupo, podendo as impressões serem semelhantes ou diferentes. Na perspectiva dos subordinados pode ser um oficial “vibrador”, entre os pares um “embusteiro” ou na visão dos superiores um oficial “piruador”<sup>7</sup>.

6 Ao contrário do senso comum o Aspirante-a-Oficial não é posto, mas sim uma graduação de praça especial hierarquicamente acima das demais praças (subtenentes e sargentos).

7 O militar “vibrador” é aquele motivado pela profissão, que se empolga com tudo o que se refere à vida militar; “embusteiro” é o sujeito que gosta de se sobressair dos demais com o uso de apetrechos militares e distintivos no uniforme e, por fim o “piruador” que significa aquele que almeja alguma coisa, empregando certo esforço em consegui-lo.



A razão de que os significados de “objeto” e “indivíduo” serem relevantes para o nosso estudo está no interesse dos indivíduos pelo valor utilitário dos objetos, ou dito de outro modo, o comportamento interativo entre militares pode estar atrelado ao interesse pela coisa dada em retribuição. Isto não implica em afirmar que não exista a dádiva movida pelo desinteresse e que a retribuição será realmente dada. Como foi já citado, os objetos apresentam um simbolismo, representado por atos, gestos, atitudes e palavras que são idênticos as dádivas ou pelo menos coextensivos (CAILLÉ, 1998).

Assim sendo, após estabelecido o pacto social por meio de orientações sobre o comportamento atitudinal que se espera de um militar das Forças Armadas, seguindo as regras morais, tradicionais e disciplinares impostas e, em alguns casos especiais, regras advindas do líder carismático, a pessoa na situação de militar hierarquicamente subordinado interage de forma teatral objetivando dar a impressão aos outros e, em particular aos superiores, que correspondeu às expectativas desejadas como tipo ideal de comportamento militar, isto é, o mundo “dos *caxias* como paradigmas de comportamento quadradamente pautado pelas normas vigentes” (DAMATTA, 1997, p. 52).

Entretanto, segundo Bourdieu (1996, p. 138), não significa que essas ações sejam estritamente racionalizadas, há uma razão de agirem desta forma, onde as ações são dirigidas e guiadas por esta razão, ou seja, os agentes sociais como os militares não agem gratuitamente, mas “podem ter condutas razoáveis sem serem racionais”. Essas condutas dos subordinados esperadas como típico ideal são recebidas e encaradas pelos superiores hierárquicos como verdadeiras oferendas, isto é, aparece aos olhos do doador e do recebedor como atos de pura gratuidade, contudo há um interesse que se demonstra ser desinteressado, em prol de algo que pode ser um objeto concreto como uma medalha ou distintivo ou algo mais abstrato como um elogio<sup>8</sup>.

Neste caso, em face desses “bons serviços prestados”,<sup>9</sup> os superiores hierárquicos se sentem na obrigação de retribuir a dádiva recebida seja por ato de generosidade, seja por uma questão moral ou por simples costume militar, pois o outro agente cumpriu a parte do pacto, gerando desta forma um ciclo virtuoso de confiança, respeito e solidariedade mútua. Do contrário, caso os superiores percebam que a atuação comportamental do militar é falsa, isto é, um embuste, estes não se sentem na obrigatoriedade de retribuir.

O militar que sacrifica sua própria vida na guerra é um exemplo de dádiva que é, nas palavras de Caillé (1998, fl. 12), “indissociavelmente ‘livre’ e ‘obrigada’ de um lado, e interessada e desinteressada do outro”. A obrigação, nesse caso, não se dá a

---

8 O elogio e a referência elogiosa são publicados em documentos oficiais (Boletim Interno da OM) que acompanham a trajetória do militar. A publicação do elogio gera uma pontuação que acarreta na classificação por círculos hierárquicos, esta classificação contribui para a promoção, transferência ou missão no exterior.

9 Expressão que corresponde ao desempenho do militar na tropa.

qualquer indivíduo, num momento qualquer e de qualquer modo, os momentos deste sacrifício são socialmente instituídos e transcende ao militar, entretanto, a imposição dessa dádiva só alcança sentido se movida de espontaneidade (CAILLÉ, 1998).

Verifica-se, portanto, que há uma obrigação de se sujeitar à lei do simbolismo assim como há a obrigatoriedade de dar, receber e retribuir. Contudo, trata-se de uma imposição com liberdade. A natureza simbólica da dádiva é, ao mesmo tempo, uma mescla indissociável da obrigação, da liberdade, do interesse e do desinteresse (CAILLÉ, 1998). No caso de morte do militar por bravura em ação de combate, este recebe uma medalha *post mortem* e é entregue à família do militar em uma ocasião solene ritualizada. Esta é uma dádiva de retribuição em face de uma das dádivas mais caras que o militar pode dar: o sacrifício da própria vida.

Nesse sistema de prestações totais a dádiva cria dívidas que não se liquidam, que não se saldaram e que não se amortizam (GODELIER, 1995 *apud* CAILLÉ, 1998). Os militares se sentem permanentemente endividados uns com os outros pelas trocas, onde cada um tem um sentimento recíproco de receber do outro mais do que dá, numa condição de “*endividamento mútuo positivo*” (GODBOUT, 1994 *apud* CAILLÉ, 1998, fl. 22).

A dádiva contribui para o estabelecimento de alianças simbólicas, harmoniosas e duradouras mesmo entre militares de distintas categorias de *status*, de classes sociais ou outro tipo de distinção, unindo-os numa mesma cadeia de obrigações, de enfrentamento das mesmas adversidades, mas com benefícios mútuos.

Segundo Bourdieu (1996, p. 176), a troca de dádivas contribui para a comunhão e a solidariedade por intermédio da comunicação que cria laços sociais e mantém a coesão, gerando um “corpo dotado de espírito corporativo”. Porém como se dá a dádiva, de que modo a recebe e quando retribuir, quanto a isso se faz necessário exemplificar em forma de um caso concreto.

### A DÁDIVA E O “*TOMA LÁ, DÁ CÁ*”

Conforme comentado nos capítulos anteriores, do pacto estabelecido entre superiores e subordinados por meio de um compromisso de lealdade recíproca e a deveres militares, disto resulta em um encadeamento de atitudes comportamentais que vai do mais antigo ao mais moderno, internalizados no mundo social da caserna a ponto de se tornarem parte de si mesmos, seguindo os princípios basilares das instituições militares de hierarquia e disciplina, mas também comportamentos muito além do dever. Estes procedimentos comportamentais correspondem às expectativas de um ser militar idealizado, produzindo *habitus* desinteressado (BOURDIEU, 1996) por fidelidade a seu grupo e a si mesmo, tudo isto, se traduz na expressão militar: “*a palavra convence, mas o exemplo arrasta!*”.

Percebe-se que a dádiva inicial na cultura militar é fruto desse comportamento

esperado como ideal, onde o subordinado é observado pelo superior por um tempo que não pode ser determinado fixamente, pois depende da situação exposta como tal. Contudo, o mais relevante é a percepção do chefe ou comandante do subordinado ao interpretar e reconhecer estas condutas como dádivas e, como tais, merecem ser retribuídas ou recompensadas. Mas quando deve-se retribuir? Sobre isso, a dádiva entre militares expõe um problema que foi muito bem identificado por Bourdieu (1996) que é o papel do intervalo temporal entre a dádiva e a retribuição.

Na verdade, na cultura militar as ações sociais que remetem à dádiva e a contra-dádiva são variáveis tanto no tempo como no espaço, pois as ações de um agente social devem ser apreciadas pelo outro e isso implica em lapso de tempo de observação para conhecer e reconhecer as atitudes, gestos e comportamentos como atos de prestação de um para com outro ou para com os outros, mesmo se estiver envolvido interesses conscientizados.

A retribuição é dada, normalmente, em momento oportuno e de forma ritualizada em um ambiente cerimonial de entrega de um “objeto” a ser dado em contra-prestação com a participação de membros do corpo social para servirem de testemunhas do fato.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As organizações militares são consideradas unidades das instituições militares que cumprem missões de combate ou de apoio ao combate, para isso, concentram-se os meios e racionalizam-se tarefas que são rotinizadas no mundo da caserna. Isto é, são organizações burocráticas que desenvolvem a funcionalidade e a impessoalidade das ações sociais voltadas para o uso da força e, ao mesmo tempo, são organizações que estimulam a solidariedade e a coesão que no âmbito militar significam o *esprit de corps* da tropa.

Neste trabalho buscou explicar a razão desta solidariedade entre militares, para isso, este autor se utilizou do paradigma da dádiva para demonstrar que não são os mecanismos institucionais como, a hierarquia e disciplina, os meios responsáveis pela promoção da solidariedade na cultura militar, mas sim que há todo um sistema de prestações e de contraprestações no âmbito das organizações militares que originam a solidariedade e se assemelham em muito a um sistema de prestações totais de qualquer outra cultura.

Por meio de um pacto social estabelecido entre superiores e subordinados, estes desenvolvem uma disposição comportamental no cumprimento de tarefas e deveres institucionais que vão muito além do que apenas as rotinizadas, e isto faz com que haja um endividamento recíproco. O cumprimento do pacto é recompensado em forma de dádivas entre superior e subordinado o que fortalece os laços de confiança entre os militares, independente das diferenças de *status* e, fruto disso, é que se origina a solidariedade e a coesão social.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Estatuto dos Militares**. Lei n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980.
- \_\_\_\_\_. **Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas**.
- \_\_\_\_\_. **Regulamento Disciplinar do Exército**. Decreto n. 4.346, de 26 de agosto de 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- CAILLÉ, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1998, vol.13, n.38, pp.5-38. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091998000300001>>. Acesso em: 10 Out 2018.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.
- MOLES, Abraham A. **Teoria dos Objetos**. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1981.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade. Vol. 1**. 4ª ed – Brasília: Editora UnB, 2012.

## A IDEOLOGIA ANTICOMUNISTA NO IDEÁRIO CASTRENSE E SEU PAPEL NO DÉFICIT DE CULTURA DEMOCRÁTICA NO INTERIOR DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Humberto Lourenção<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente texto procura demonstrar os prejuízos que a ideologia anticomunista traz para a formação democrática de oficiais das Forças Armadas, bem como refletir sobre a necessidade do fortalecimento desta cultura democrática como instrumento de preservação da normalidade institucional no processo político brasileiro. Inicia com uma problematização das relações civil-militares, tal como tratada pela literatura especializada, indicando, na sequência, como esta relação deve ocorrer segundo os valores da democracia, a saber: a partir do estabelecimento do controle político civil sobre o aparato e os meios militares. Aqui se argumenta que a maior virtude da política de segurança nacional encontra-se no desenvolvimento de um sistema de relações entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar com sacrifício mínimo dos valores democráticos. O tópico seguinte trata da ascensão da ideologia anticomunista no meio castrense e dos fatores políticos que condicionaram a intervenção militar na política brasileira de 1964 e o subsequente período ditatorial encerrado com o processo de redemocratização. Por fim, chega-se ao cerne do propósito deste texto, qual seja, a argumentação sobre a necessidade de regulamentação da educação militar orientada para a formação democrática de seus oficiais.

**Palavras-chave:** Forças Armadas. Relações civil-militares. Cultura Democrática. Ideologia.

---

1 Bacharel e licenciado em Filosofia (PUC/PR) e em Psicologia (UFPR); especialista em Filosofia da Educação (PUC/PR); MBA em Gestão pública (FAAP); mestrado em Ciência Política (Unicamp) e doutorado em Ciências Sociais (Unicamp); pós-doutorado em Psicologia (USP); pós-doutorado em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); professor Associado IV da Academia da Força Aérea (AFA); professor do quadro permanente do Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA); pesquisador do Grupo de Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional e pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Análises Internacionais (GEDAI); E-mail: lourencao@hotmail.com.

## ABSTRACT

This paper seeks to demonstrate the damage that anti-communist ideology brings to the democratic formation of officers of the Armed Forces, as well as to reflect on the need to strengthen this democratic culture as an instrument for preserving institutional normality in the Brazilian political process. It begins with a problematization of civil-military relations, as dealt with in the specialized literature, indicating, afterwards, how this relationship should occur according to the values of democracy, namely: from the establishment of civil political control over the apparatus and the means military. It is argued here that the greatest virtue of national security policy lies in the development of a system of civil-military relations that maximizes military security with the minimum sacrifice of democratic values. The next topic deals with the rise of anti-Communist ideology in the military milieu and the political factors that conditioned military intervention in Brazilian politics of 1964 and the subsequent dictatorial period that ended with the process of re-democratization. Finally, we come to the heart of the purpose of this text, namely, the argument about the need for regulation of military education oriented to the democratic formation of its officers.

**Keywords:** Armed forces. Civil-military relations. Democratic culture. Anticomunism Ideology.

## INTRODUÇÃO

O aparecimento, a partir do século XIX, de um corpo de oficiais autônomo profissionalizado no interior dos exércitos nacionais (HUNGTINTON, 1996; ROUQUIÉ, 1991) deu origem ao tema das relações entre civis e militares no aparelho do Estado, levantando questões sobre a peculiaridade da formação do combatente profissional e dos conteúdos necessários a essa formação.

A relação entre civis e militares forma o principal componente institucional da política de segurança nacional, em seu propósito de proteção e fortalecimento das instituições sociais, econômicas e políticas. A política de segurança nacional compreende a prévia identificação das vulnerabilidades internas e/ou externas que ameacem ou tenham o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas nacionais, em sua integridade populacional, territorial e institucional. A maior virtude dessa política é desenvolver um sistema de relações entre civis e militares que eleve ao máximo a segurança militar com sacrifício mínimo de outros valores sociais, como os valores democráticos e liberais. A pergunta básica se refere ao modelo possível de relação entre civis e militares que melhor atenda aos imperativos de manutenção da segurança da nação.

Um dos principais braços da política de segurança nacional é a política militar, programa de atividades destinado a minimizar ou neutralizar esforços tendentes a enfraquecer ou destruir um país através de forças armadas que operam de fora de suas fronteiras institucionais e territoriais. A título de exemplo, tem-se a estratégia dissuasória, em que apenas a exibição das armas basta para se obter um comportamento desejável do adversário. A política militar é um dos instrumentos de poder do Estado, e envolvem as seguintes questões operacionais: a) questões quantitativas dos efetivos, recrutamento e manutenção das Forças Armadas, incluindo a questão fundamental da proporção de recursos do Estado consignados às necessidades militares; b) questões qualitativas de organização, composição equipamento e desdobramento das Forças Armadas, incluindo os tipos de armas e material bélico, localização de bases, programas de ação com aliados e questões semelhantes; e c) questões dinâmicas da utilização de Forças Armadas, como saber quando e em quais circunstâncias uma força terá que ser empregada. (HUNTINGTON, 1996).

O foco da questão entre civis e militares é a relação entre a oficialidade militar e o Estado. Enquanto a oficialidade é o elemento dirigente ativo da estrutura militar que executa a política de segurança militar, o Estado é o elemento dirigente ativo da sociedade, responsável pela distribuição de recursos entre importantes valores que incluem a política de segurança militar.

## RELAÇÕES CIVIL-MILITARES NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS

Em sociedades que se pretendem democráticas a definição da política de segurança nacional, incluindo a definição da política militar, constitui uma prerrogativa própria do poder político. A Democracia requer que as Forças Armadas, assim como todas as outras seções não-eleitas do Poder Público, sejam subordinadas aos funcionários eleitos, de acordo com o ordenamento jurídico e institucional estabelecido. Ou seja, ocorre a supremacia do poder político, legítimo e representativo, na formulação e definição da denominada “grande estratégia”, expressa em políticas de defesa e militar. À estrutura militar cabe fornecer recursos, análises e alternativas táticas para que o poder político possa definir como o Estado vai empregar ou não sua força militar. Portanto, o controle civil sobre os meios militares é essencial para a democracia. Para Huntington (1996), além do valor democrático, a segurança nacional está mais bem assegurada por militares que cultivam seus valores organizacionais autônomos em uma instituição politicamente neutra e profissional, entretidos em desenvolver e aprimorar sua perícia funcional de instrumentos de guerra e dissuasão.

No presidencialismo, o chefe executivo deve designar os objetivos políticos do Estado, enquanto a burocracia, tanto civil quanto militar, tem o dever de executar e gerenciar as políticas públicas para alcançar tais objetivos. Como esta burocracia deve ser composta segundo critérios baseados na competência técnica, não deve ser vedada aos militares sua inclusão nas discussões das políticas públicas nas quais eles tenham pretensões, justas, de oferecer sua opinião técnica. A situação de tomada de decisão das lideranças civis sob assessoramento militar pode gerar desconfiças de ambos os lados: nos militares, como um não reconhecimento do seu profissionalismo, quando os civis não seguem suas recomendações; nos civis, quando o aconselhamento militar parecer encobrir posicionamentos corporativistas. Neste caso, o controle civil sobre os militares requer uma competência satisfatória por parte dos civis sobre assuntos militares, inclusive para que as políticas de defesa formuladas sejam exequíveis. (ZAGORSKI, 1992). Sobre isto há um debate ainda em aberto, que envolve questões de difícil resolução e potencialmente geradoras de conflitos: quais temas são internos às forças armadas, que se referem ao profissionalismo e autonomia da instituição militar, e quais são externos, que requerem uma interferência política por parte do controle civil?

Segundo esse princípio da subordinação do poder militar ao poder civil ou político, obviamente, as organizações militares, como todo o aparato administrativo civil, devem se manter neutras em termos de orientação partidária ou governamental, exercendo o papel de consultoria técnica e de execução de diretrizes. Tal subordinação se expressa nos seguintes fatores na organização do Estado: (a) comando das Forças Armadas pelo Chefe de Estado; (b) isenção política das Forças Armadas



e total afastamento do seu emprego para fins partidários; (c) as orientações políticas da organização militar e de seu preparo decorrem do poder político e da subordinação do aparelho militar; (d) a intervenção do poder militar no plano nacional ou no campo das relações internacionais deriva exclusivamente de decisão do poder político, na condição de instrumento da força estatal, não em decorrência de decisão institucionalmente autônoma. (PRZEWORSKY, 1989).

## RETROSPECTIVA DO ANTICOMUNISMO NAS FORÇAS ARMADAS: 1930-2018

No Brasil o “anticomunismo” é adotado por um conjunto bastante heterogêneo de forças políticas e sociais: cristãos conservadores, liberais, militares, empresários, nacionalistas, fascistas e social-democratas, entre outros. Ele tem servido para justificar o medo de alguns grupos sociais a processos de transformação sócio-cultural, ou seja, é a ideologia típica de grupos conservadores no que se refere à valores morais, à ordem hierárquica e ao regime econômico vigente. Ou seja, mesmo que não haja qualquer menção a alguma revolução comunista, o anticomunismo é acionado ao menor sinal de ascensão social de setores populares. Desse modo, oportunamente o anticomunismo é utilizado como narrativa política para aumentar a percepção de ameaça em relação a certas mudanças sociais que possam exasperar as mentes conservadoras. Ou seja, nem toda proposta de mudança social é norteada pelo comunismo, mas se tal proposta for taxada de comunista, as pessoas de modo geral tendem a aceitar medidas excepcionais e antidemocráticas. (MOTTA, 2002).

Quando se trata das Forças Armadas o sentimento anticomunista é ainda mais caro, pois a percepção da cúpula é que a ideologia comunista ameaça dois pilares da organização militar, a hierarquia e a disciplina. O entendimento básico é que a ideologia comunista ao quebrar esses princípios, ameaça não somente as posições de comando, como também a estrutura militar em si. Além disso, o militarismo possui um conservadorismo intrínseco, o que os torna reativos a qualquer questionamento sobre o status quo, seus valores morais e ordem hierárquica. (PEDROSA, 2012). Por fim o anticomunismo funciona como uma ideologia de coesão às Forças Armadas, desde 1935, aumentando assim sua força como grupo político. (FERREIRA, 2005)

Sobre a construção histórica do anticomunismo militar, analisa-se que ele serviu principalmente como fator de coesão, como elemento unificador quando, na década de 1930, o Exército brasileiro encontrava-se em um contexto de divisões político-ideológicas. Naquele momento o anticomunismo, até então um sentimento periférico no meio militar, pareceu ser a ideologia capaz de fortalecer a unidade da instituição. Fator decisivo para este processo foi a Revolta Comunista de 1935: a participação intensa de oficiais e suboficiais nas fileiras dos insurretos alertou o Exército para a necessidade do combate ideológico do ideário comunista. Diferentemente dos golpes tenentistas anteriores, que até então haviam criado divisões

temporárias entre legalistas e insurretos, superáveis posteriormente por anistias, os insurretos de 1935 tiveram sua ação política totalmente criminalizada e estigmatizada como traição e quebra da hierarquia militar negada, sendo, por fim, banidos da corporação. (FREIXO, 2008).

Uma vez reprimido e derrotado, nas décadas subseqüentes, o movimento foi submetido a intensa desmoralização (a denominação “intentona” faz parte deste esforço de desmoralização) por parte da cúpula militar no afã de coibir quaisquer traços de pensamento de esquerda das fileiras militares. Note-se que a rememoração da “Intentona Comunista” se tornou uma das mais importantes cerimônias militares até os anos de 1990. A prática anual do ritual de celebração dos mortos, tornava o “sacrifício” presente e impedia que o anticomunismo caísse em desuso, iniciando os militares mais novos nessa tradição. Em resumo, o movimento de 1935 foi um momento de forte inflexão ideológica, gerando uma intensificação crescente do anticomunismo na instituição militar que permanece até hoje. (CASTRO, 2004; FREIXO, 2008).

O esforço maior em expurgar os remanescentes do pensamento comunista das fileiras militares ocorreu com o golpe de 1964 e durante a ditadura militar que o seguiu. Tão logo o novo regime se instalou, os membros das Forças Armadas simpatizantes com posições de esquerda - uns mais reformistas, alinhados ideologicamente ao nacionalismo de esquerda e/ou com o trabalhismo, outros mais radicais, revolucionários - foram depostos e perseguidos, principalmente via IPM (Inquérito policial-militar), consolidando a hegemonia do pensamento conservador de extrema-direita no interior da instituição. O regime também não mediu esforços para que esta consolidação também ocorresse por toda a sociedade brasileira, através da estratégia denominada psicossocial, cujo objetivo seria a implantação de uma ordem social em que não houvesse lugar para nenhum pensamento divergente. (REZENDE, 2013).

Nos dias de hoje, em razão do processo histórico descrito acima, entre os militares efetivos, de carreira, em sua grande maioria prevalece a ideologia anticomunista em suas várias manifestações: a. na forma de crítica aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, instalada em 2012, muitas vezes negando ou justificando a série de torturas ocorridas durante a ditadura; b. na forma de crítica ao “marxismo cultural”, uma estratégia de “hegemonia gramsciana” de impor uma dominação ideológica esquerdista sobre a sociedade, articuladas principalmente, em nível hemisférico, no “Fórum de São Paulo” e pela “Ursal”. Tal dominação ideológica da esquerda estaria sendo veiculada principalmente nas universidades, arquitetando a destruição do cristianismo, da família e dos valores ocidentais, visando à tomada do poder e implantação do socialismo no Brasil. Nessa toada chegou-se ao ponto de um dos responsáveis pelo plano de educação de Bolsonaro, General Aléssio Ribeiro Souto, propor uma revisão nos currículos e bibliografias das escolas e universidades para conter a suposta “doutrinação marxista” que, dentre outros problemas, não diz “verdade” a sobre o período ditatorial, além de implantar a “ideologia de gênero”. Trata-se da invenção de uma narrativa já exaustivamente refutada por historiadores e educadores, inclusive com documentos.

## A QUESTÃO DA INTERVENÇÃO MILITAR NA POLÍTICA BRASILEIRA E A NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA DO OFICIALATO MILITAR

Os militares são atores políticos que desde o final do Império estiveram presentes nos acontecimentos mais significativos da história brasileira: proclamação da República, revolução de 1930, implantação e queda do Estado Novo e golpe de 1964. Este último, a partir da derrubada do governo constitucional de João Goulart, inaugurou um regime autoritário e centralizador, munido de instrumentos contrários ao regime democrático: implantação de um sistema bipartidário; supressão de eleições diretas para presidente da República (sendo todos generais de Exército), governadores e prefeitos das capitais e de várias cidades de interesse estratégico; submissão da ordem constitucional à ordem institucional que restringiu liberdades políticas (por exemplo, através do julgamento de delitos políticos pela Justiça Militar) e suspendeu o *habeas-corpus*; implantação de um amplo sistema de repressão política. (OLIVEIRA & SOARES, 2000).

No período em torno ao golpe de 1964 a ideologia anticomunista estava totalmente escancarada, tanto em valores conservadores da classe média como, principalmente, nas justificativas para a quebra da legalidade por parte dos militares insubordinados. Como previsto, o anticomunismo foi o discurso central do golpe, no afã de demonizar o governo de Jango, capaz de aglutinar as mais diversas forças de oposição ao governo, proeza que um discurso antireformismo não conseguiria. É emblemático aqui o que disse, via rádio, o general Olímpio Mourão Filho, um dos golpistas pioneiros a articular a destituição de Jango: “Durante mais de dois anos, os inimigos da ordem e da democracia, resguardados pela impunidade dada pelo presidente, vêm agindo sem o menor respeito pelas instituições, desprezando as Forças Armadas e enfraquecendo o respeito devido às autoridades públicas [...] Sindicatos políticos manobrados por inimigos do Brasil, comunistas confessos, tornaram-se mais audaciosos com o estímulo do presidente [...]”. Também a justificativa para um pedido de outorga de vastos poderes executivos, apresentado ao Congresso em 7 de abril de 1964 pelos militares das três Armas que chefiaram a rebelião, tinha por finalidade executar um extenso programa de “descomunização”. (YOUNG, 1973).

O processo “pelo alto” de redemocratização na política brasileira, de forma “pactuada”, em razão da inorganicidade dos atores sociais de fins da década de 1980, não permitiu que, no âmbito político-partidário, o debate sobre a inserção dos militares no novo regime se caracterizasse por proposições mais audaciosas, incluindo mudanças substantivas na reordenação constitucional da função das Forças Armadas. (OLIVEIRA & SOARES, 2000). Assim, adiou-se a necessária tarefa de redefinir a função dos militares, de modo a situá-los em uma posição condizente com um regime democrático, inserindo mecanismos que os subordinassem ao poder civil.

No plano ideológico, um dos problemas intocados até hoje é a autonomia da educação militar que insiste em significar o golpe de 1964 como uma contra-revolução democrática diante de uma conspiração maior, a conspiração comunista. Ou seja, o golpe de 1964 é representado na doutrinação militar como uma ação excepcional das FFAA para livrar o Brasil do inimigo comunista. Nesta explicação, as Forças Armadas se arrogam o status de últimos baluartes éticos, incorruptíveis, na defesa messiânica do país frente ao inimigo comunista, destruidor da família, da fé cristã e dos fundamentos morais que sustentariam a sociedade brasileira. Em outras palavras, a ideologia anticomunista foi o principal detonadora do golpe e da implantação do regime autoritário, para legitimar as cassações, as torturas, a tirania, ao mesmo tempo em que servia para camuflar as falhas e fracassos do regime. (SINTONI, 1997).

Nos anos finais da ditadura, a grande preocupação da liderança militar, incluindo figuras como os generais Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e João Figueiredo foi a de preservar as Forças Armadas, usando a máxima da “distensão lenta, gradual e segura”, buscando se resguardar contra possíveis futuros “revanchismos” de futuros governos civis. (FREIXO, 2008). Após a redemocratização iniciada em 1985, as Forças Armadas passaram a pressionar a classe política, particularmente a constituinte instalada em 1986, no sentido de exigir o privilégio de permanecerem autônomas, isentas do controle do poder político. Dessa forma, as FFAA procuraram influenciar, através de um organizado e poderoso lobby militar, os termos da Constituição de 1988 que se referiam à definição de sua importância e função no Estado brasileiro. Essa influência resultou na autodeterminação da própria natureza da profissão militar, com o estabelecimento de extenso rol de qualidades auto-atribuídas, e na autodeterminação de como deve ser a sua inserção na sociedade e na política. A definição constitucional se inseriu em um contexto maior de esforço das Forças Armadas em preservar e legitimar seu papel histórico de guardiães da sociedade e dos seus valores constitutivos, e de mantenedores da lei, da ordem, da segurança e das instituições nacionais. A histórica preponderância políticas das Forças Armadas dificultou a aceitação de que devessem constitucionalmente se restringir à defesa externa do país. “Portanto, a permanência das atribuições relativas à manutenção da lei e da ordem passou a significar a própria identidade das Forças Armadas, pois estava intrinsecamente ligada à autonomia institucional constituída e a seu papel no sistema político”. (OLIVEIRA & SOARES, 2000, p. 105). Esse esforço foi pertinente na medida em que a prerrogativa do Congresso Nacional em definir o orçamento geral da União, determinada pela Constituição de 1988, fez com que as Forças Armadas também passassem a depender da atuação favorável da classe política.

Durante os governos multiclassistas encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores (2000-2016), as boas relações entre FFAA e governos civis, especialmente durante a ótima gestão de Nelson Jobim à frente do Ministério da Defesa, fizeram parecer que a democracia brasileira estava mais bem solidificada, com a aparente

subordinação dos militares ao controle civil. Naquele momento, a ideologia anti-comunista aparentava estar restrita a pequenos grupos extremistas de direita, em manifestações esporádicas de militares de reserva, notadamente aqueles articulados em torno do Clube Militar. (FREIXO, 2018).

No entanto, em setembro de 2015, no segundo governo Dilma com a assinatura do decreto 8.515/15, que retirava a competência dos comandantes das Forças singulares de assinar atos relativos a pessoal (transferências, reformas, promoções, etc.) centralizando no ministro da Defesa (Jacques Wagner, à época), exacerbaram-se as dificuldades no entendimento entre os setores civis e militares, já estremecidos desde a criação em 2011 da Comissão da Verdade, e que ainda foi prejudicado com as discussões que o governo estava empreendendo, também em 2015, a respeito de mudanças na educação militar. Não foi à toa que o referido decreto foi refogado nos primeiros dias do governo Temer, ainda interino.

A julgar pelo caminhar de nossa história republicana, nada garante no atual cenário sóciopolítico que uma nova intervenção golpista das Forças Armadas brasileiras não volte a ocorrer. Desde a deposição da presidenta Dilma, denominada por muitos cientistas políticos, sociólogos e historiadores como um “soft cup” (SOUZA, 2017; MATTOS, BESSONE & MAMIGONIAN, 2016), concretizada em 31 de agosto de 2016, o país vive um período de normalidade democrática questionável. O atual governo Bolsonaro, cujo presidente chama de herói o torturador de crianças Ustra, militarizou amplos setores da máquina pública, pela nomeação de generais da reserva das Forças Armadas para ocupar os mais diversos postos, inclusive na vice-presidência. Segundo dados coletados em setembro de 2019, membros das Forças Armadas ocupavam a chefia de oito ministérios: Secretaria-Geral da Presidência; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Governo; Defesa; Infraestrutura; Minas e Energia; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e Controladoria Geral da União. Além disso, no mesmo período, os militares estavam em posições de direção ou em conselhos de administração de algumas das maiores empresas estatais do país, tais como: Petrobras, Eletrobrás, Itaipu Binacional, Telebrás, Correios e EBSEH. Além dessas, há militares ocupando postos importantes em diversos ministérios, como Educação (em áreas ligadas ao Ensino Superior); Saúde (especificamente na Anvisa), Agricultura (ocupando o Incra), Direitos Humanos (ocupando a Funai); Cidadania (ocupando a pasta responsável pelos Esportes); no Desenvolvimento Regional (Defesa Civil). O cenário todo parece invocar a ideia de que o “crepúsculo das tiranias”, para usar uma expressão de Rouquié (1991), está se aproximando do fim e podemos estar perigosamente próximo de um golpe militar armado propriamente dito.

Segundo Finer (1962), apesar da inabilidade técnica das Forças Armadas para administrar o Estado, além da falta de legitimidade e moral para governar, o profissionalismo não garante que os militares não intervenham na política. Para Rouquié (1991), tratando da América Latina, quem acreditou que a profissionalização do corpo de oficiais seria o penhor do apolitismo acabou se equivocando; as tarefas

históricas de edificação nacional e estatista, somada à responsabilidade pelas funções de defesa interna, não o predisuseram à neutralidade.

Na verdade, as Forças Armadas somente se abstêm de intervir quando acreditam em um princípio explícito – o da supremacia civil – que deve ser ensinado através de uma educação política baseada na cultura democrática. (FINER, 1962). Essa cultura democrática não se restringe aos conteúdos teóricos; ela deve se fazer presente na prática cotidiana da formação dos oficiais militares, questionando aquela disciplina exclusivamente burocrática, alicerçada na obediência acrítica, com ameaças e/ou emprego de corretivos e punições, inibindo iniciativas, mudanças e participação dos membros.

Assim, a disseminação de valores democráticos na formação do oficialato militar contribuiria para a consolidação, extensão e aprofundamento da cidadania e do estado de direito a todos os brasileiros. Na educação do oficialato é preciso ressaltar que crises das instituições políticas, econômicas e sociais na democracia fazem parte desse mesmo processo democrático e podem ser resolvidas por meios políticos, em uma concepção de segurança democrática, na medida em que a democracia é a fonte legítima da segurança e da soberania nacionais. Essa formulação é enfatizada para procurar combater uma prática recorrente de institucionalização na história brasileira: as associações entre civis e militares de inspiração golpista que procuravam resolver as crises políticas baseadas em intervenções militares “provisórias” e dependentes da “legitimidade” dos parceiros civis. (STEPAN, 1971). Mesmo sem descambar para o autoritarismo, como o ocorrido no regime pós-1964, estas associações, obviamente, não valorizavam a democracia nem se empenhavam por sua consolidação – justamente pela falta de convicção na democracia, por parte de militares e civis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: FFAA E FORMAÇÃO DEMOCRÁTICA

Conforme a definição aristotélica do homem como “animal político”, verifica-se que nas sociedades humanas civilizadas, diversamente do que ocorre em sociedades de animais não-humanos regidas pela “lei do mais forte”, ocorre a artificialidade do poder político. Assim, observa-se historicamente que toda sociedade com certo grau de complexidade em suas relações de produção adotou alguma forma de organização política com fins de dirimir conflitos de interesses, ou de consolidar o predomínio de alguns grupos. Dessa forma, em uma democracia, o poder não é deferido a quem tem força, mas, ao contrário, a força é colocada a serviço do poder (político, instituído sob regras coletivamente acordadas).

Entretanto, uma grande contradição ocorre no que tange aos fins das Forças Armadas tal como descritos na Constituição Federal (CF) do Brasil. Segundo o artigo 142 da CF, as Forças armadas “destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Posto assim, são as Forças Armadas que têm o poder constitucional de garantir o funcionamento do executivo, do Legislativo e do Judiciário, a lei e a ordem - quando deveria ser o inverso! Além disso, há uma contradição lógica também: como é possível às Forças armadas se submeter e garantir algo simultaneamente? E, uma vez que a constituição não define a violação da lei e da ordem institucional, uma terceira questão, não menos importante, emerge do texto constitucional: a noção de ordem/desordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre o que pode ser considerado conduta desejada ou indesejada de determinados indivíduos. Assim, na prática, termina cabendo às Forças Armadas decidir quando houve violação da lei e da ordem e quem as violou. Em resumo, em razão do lobby das Forças Armadas durante a constituinte de 1986, no Brasil, estabeleceu-se uma constituição e foi entregue a tarefa de manter sua supremacia precisamente aos que são mais tentados a violá-la. (ZAVERRUCHA, 1994).

Esta situação só pode ser revertida, conforme já mencionado, com a disseminação de valores democráticos ao mesmo tempo em que se combatem as ideologias, em geral, e a anticomunista, em particular. Na tarefa de internalização de valores democráticos na elite do braço armado do Estado e de promover sua inserção na cultura de direitos humanos, tornando-a particularmente mais esclarecida a respeito dos aspectos ideológicos a que está sujeita sua participação na vida nacional, a área de conhecimento das ciências humanas assume papel preponderante. No estudo das manifestações de poder, a dificuldade estrutural em alcançar níveis elevados de objetividade científica faz com que elementos ideológicos passem a impregnar qualquer teorização política. A relevância do fator ideológico deriva da necessidade que todo sistema político busca justificar sua existência mediante argumentos ideológicos; tradição, bem comum, vontade popular, etc. não são realidades objetivas plenamente demonstráveis, e sim formulações teóricas que objetivam reforçar a legitimidade de um governo, de uma instituição ou a aceitação de determinada prática política. Dessa forma, um dos principais objetos dos estudos políticos é o conjunto de interesses e ideologias em confronto no interior das sociedades, as doutrinas sociais, entre elas o militarismo. Assim, os estudos políticos permitem ao oficial combatente compreender melhor sua profissão, sua inserção no conjunto das ideologias sociais que sustentam sua prática, tornando-a mais consciente da natureza e dinâmica do jogo democrático, da importância do controle civil sobre a estrutura militar e, principalmente, dos parâmetros ideológicos sobre os quais o anticomunismo tem se sustentando no meio militar.

Para que esses conhecimentos e reflexões possam ser abordados mais abertamente nas escolas militares é fundamental que haja o controle civil, mais precisamente, a regulamentação da educação militar pelo MEC, com o intuito de criar melhores condições para que a transmissão de valores democráticos possa ocorrer de forma mais consistente. Neste processo, é indispensável que o corpo de professores das escolas militares seja composto majoritariamente por acadêmicos civis, principalmente nas disciplinas de ciências humanas, regidos pela carreira do Magistério Superior Federal, como ocorre nas demais universidades públicas do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTRO, Celso. “O anticomunismo nas Forças Armadas”. In COSTA, Maria Célia L.; BRAGA DA SILVA, Suely (Coords.) **Dossiê Jango**. Rio de Janeiro: CP-DOC-FGV, 2004.
- CLAUSEWITZ, Carl. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- FERREIRA, R. B. **Organização e poder: análise do discurso anticomunista do Exército Brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2005.
- FINER, S. E. **The man on horseback; the role of the military in politics**. 1962.
- FREIXO, Adriano. “Os militares e Jair Bolsonaro”. **Revista Teoria e debate**. Ed. 178, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda; a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o Estado; teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1996. (1ª ed. em inglês: 1957).
- LIND, William; SCHMITT, John; SUTTON, Joseph & WILSON, Gary: “The Changing Face of War: into the Fourth Generation”. **Marine Corps Gazette**. Oct. 1989.
- MATTOS, Hebe; BESSONE, Tânia; MAMIGONIAN, Beatriz G. **Historiadores pela democracia: o Golpe de 2016: a Força do Passado**. São Paulo: Alameda, 2016.
- MOTTA, Aricildes de Moraes. (Coord). **1964 - 31 de março: o movimento revolucionário e sua história**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003. 14 tomos.
- MOTTA, Rodrigo. P. S. **Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.
- PEDROSA, Fernando V. P. “O Anticomunismo Militar no Brasil”. **Anais do III Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas**. Rio de Janeiro, LASC: 2012.
- PRZEWORSKY, Adam. “Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia?”. In MOISÉS, José A. e ALBUQUERQUE, José A. G. **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- OLIVEIRA, Eliézer R & SOARES, Samuel A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D’ARAUJO, Maria C & CASTRO, Celso. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000.



REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade: 1964-1984**. Londrina: Eduel, 2013.

ROUQUIÉ, Alain. **O extremo-ocidente; introdução à América Latina**. São Paulo, Edusp, 1991. (1ª ed. em francês: 1987).

SANTOS, José Rodrigues. **Modelos de Análise da Profissão Militar**. Episteme, Revista Multidisciplinar da Universidade Técnica de Lisboa IV, 2ª. Série p. 209-252, 2006.

SINTONI, Evaldo. **Imaginário e política: o golpe de 1964**. Tese de doutorado em Ciências Sociais. São Paulo: PUC/SP, 1997.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017

STEPAN, Alfred. **Os militares na política; as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

WEBER, Max. **Economia e sociedade; fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Ed. Unb, 2004.

YOUNG, Jordan M. **Brasil, 1954-1964: fim de um ciclo civil**. Rio: Nova Fronteira. 1973

ZAGORSKI, Paul W. **Democracy vs. national security; civil-military relations in Latin America**. Boulder (CO): Lynne Rienner Publishers, 1992.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres; controle civil ou tutela militar**. São Paulo: Ática, 1994.



## UMA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM NAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL

Fernando Vitor da Silva Neves (PPGCA/UNIFA)<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise das Operações de Garantia da Lei e da Ordem e o seu impacto nas relações civis-militares no Brasil sob a ótica do controle civil teorizado por Samuel Huntington, principalmente, após o período de redemocratização do país. O estudo baseia-se em fontes primárias e secundárias sobre o tema e sendo abordado de maneira qualitativa. No desenvolvimento do estudo, será abordado o contexto histórico das Forças Armadas com o fito de se gerar um claro entendimento da histórica política intervencionista dos militares. Ao final serão apresentadas as considerações sobre se a hipótese proposta nesse estudo é ou não comprovada.

**Palavras-chave:** Operações GLO, Relação Civis-Militares, Controle Civil Objetivo.

---

1 Fernando Vitor da Silva Neves: mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea. Endereço eletrônico: [nevesfvsn@gmail.com](mailto:nevesfvsn@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

Na concepção weberiana, apresentada por Castro (2012), o Estado é o detentor do monopólio legítimo do uso da violência. Nessa concepção, o poder se concentra e se monopoliza no que tange à formulação e à aplicação das políticas públicas visando ao controle social e à ordem política – fundamentais à manutenção da unidade do Estado nacional.

Nesse sentido, o caos econômico, político e social vivenciado pelo país parece contribuir para o aumento dos índices de criminalidade e de insegurança pública, quando, em diversas oportunidades, as Forças de Segurança Pública não são capazes de se deparar com tais ameaças e reestabelecer o equilíbrio das localidades.

Nesse imperativo e fazendo o uso das atribuições e prerrogativas previstas na Magna Carta, os poderes constituídos fazem o uso das Operações de Garantia da Lei e da Ordem para o reestabelecimento do *status quo* da segurança pública em Estados e Municípios.

Frente a esse panorama, o objetivo deste estudo é o de analisar se as Operações de Garantia da Lei e da Ordem contribuem, ou não, para o fortalecimento das relações civis-militares no Brasil, dentro da teorização existente de como deve se proceder a relação entre as Forças Armadas e a sociedade, assim como um maior controle civil sobre o aparato militar brasileiro.

Neste diapasão, o trabalho utiliza-se dos conhecimentos de Huntington (1996) e de Zaverucha (2001; 2005), os quais nos trazem o embasamento de como deveria ser as relações civis-militares nos tempos atuais e, por fim, as informações de Oliveira e Soares (2000), como forma de analisarmos o contexto do processo de redemocratização brasileiro e as Forças Armadas.

Em uma segunda etapa, realizar-se-á uma breve análise do contexto histórico das Forças Armadas Brasileiras, a fim de se ter um amplo entendimento de como se desenvolveu esse caráter intervencionista do aparato militar nas questões da segurança e da política internas ao longo da vida republicana brasileira. Além disso, comentar-se-á sobre a importância da criação do Ministério da Defesa como forma de afirmação do poder civil sobre o aparato militar e o nascimento de uma política nacional de defesa.

A justificativa deste trabalho se debruça na possibilidade de trazer um melhor entendimento de como deve se estabelecer a relação civil-militar no Brasil, contribuindo para melhorias e maior confiabilidade da população com relação às suas Forças Armadas.

No campo acadêmico, esse artigo procurará contribuir para o fomento de conhecimento científico de qualidade, com foco político-estratégico, objetivando pesquisar novas metodologias que auxiliem no desenvolvimento de soluções inovadoras com vistas a soberania e aos interesses nacionais.

## CONTEXTO HISTÓRICO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

As origens do aparato militar brasileiro se confundem com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, relacionando-se diretamente com a criação do Conselho Supremo Militar e de Justiça por D. João VI, fazendo publicar alvará régio, em 04 de abril de 1808 e com a chegada da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, em 1809. (TIFALDI, 2017)

No segundo reinado de D. Pedro II, de 1840 a 1889, a instituição militar brasileira tomou posição cada vez mais deliberativa em relação à política ao regressar de conflito internacional muito significativo para o seu fortalecimento institucional e para a sua profissionalização: a Guerra do Paraguai. (TIFALDI, 2017)

Outro episódio marcante no contexto político-histórico brasileiro foi a promulgação da República, em 15 de novembro de 1889, pelo Marechal Deodoro da Fonseca, com a efetiva participação das Forças Armadas. Até os anos de 1930, esse período ficaria conhecido pela República da Espada, com a sucessão alternada de militares na Presidência da República.

No entanto, foi no período em que Getúlio Vargas (1930-1945) esteve no poder é que observa-se um maior empoderamento e participação do aparato militar nas decisões políticas, especialmente do Exército, se dando tanto em número de efetivos como em reequipamento e posições de prestígio. Comparativamente, as forças públicas estaduais perderam terreno. Nesse período, vislumbrou-se um esvaziamento da autonomia estadual e um conseqüente aumento do poder nas mãos do executivo federal.

Oliveira e Soares (2000) definem bem o critério da relação intervencionista entre as Forças Armadas e a classe política ao afirmar que essa associação entre civis e militares teve frequente inspiração golpista entre forças que, de fato, não valorizavam a democracia nem se empenhavam por sua consolidação. Prevalecendo a perspectiva de que as crises políticas deviam ser resolvidas por intervenções militares de curta duração, promovidas pelos altos escalões, devendo-se respeitar a segunda regra de ouro: debelada a crise, o poder deveria retornar ao sistema civil, pois o poder militar só seria aceito excepcionalmente e nas condições aqui definidas. Isto é, essencialmente regulador, moderador e provisório, autônomo nas iniciativas de intervenção, mas dependente da legitimidade dos parceiros civis para permanecer no poder ou dele retroceder. Enfim, o Poder Moderador foi essencialmente um poder de intervenção das Forças Armadas, cuja conseqüência mais acentuada e contraditória (o regime militar) significou a superação da condição de “intermediação” militar entre as forças políticas.

Após a era Vargas o Brasil experimentou um curto período de democratização, compreendido entre 1945 e 1964, sendo uma transição de um regime capitalista ditatorial para uma democracia mais adequada aos interesses do capitalismo internacional, sobretudo por conta do contexto social global do pós-Guerra.

Nas eleições de 1945, além do mandato do general Eurico Gaspar Dutra, elegeu-se um Congresso Nacional com poderes para se transformar em Assembleia Constituinte, responsável pela produção da Constituição brasileira de 1946.

O contexto geopolítico do período se mostra relevante para a análise da estrutura política que se instalaria no Brasil no período de 1964 a 1985. Com a divisão do mundo entre capitalistas e comunistas, o Brasil era considerado pelos Estados Unidos peça fundamental para o controle e manutenção do mundo capitalista na América Latina, pois, projetava-se que, caso o país se tornasse comunista, todo o continente poderia seguir o mesmo destino, em um verdadeiro efeito dominó.

Segundo Tifaldi (2017), com a chegada de João Goulart ao poder em 1961, o país começou a experimentar um enorme desenvolvimento econômico e social, no entanto, as ditas reformas estruturais, ou de base, promovidas por Jango foram interpretadas por determinados setores da sociedade brasileira como ameaça, ou mesmo processo de subversão, que obedeciam a um esquema de guerra subversiva, fazendo com que apoiassem a intervenção militar, também chamada de Movimento de Março, pois determinados setores da sociedade viam nela um caráter restaurador, materializado sob a forma de intervenção militar, para a eliminação da perversão e da corrupção das instituições.

E, em 1º de abril de 1964 dava início ao período chamado de Governo Militar.

De acordo com Oliveira e Soares (2000), esse regime foi se tornando mais claramente centralizador e munido de instrumentos contrários ao regime democrático e à livre disputa pelo poder político como a substituição dos partidos políticos oriundos da Constituição de 1946 por um sistema bipartidário; eleição indireta do presidente da República, dos governadores e prefeitos das capitais e de várias cidades de interesse estratégico; submissão da ordem constitucional à ordem institucional que restringiu liberdades políticas e, mediante o Ato Institucional nº 5, a suspensão do habeas-corpus.

Depois de 1985 o Brasil experimentou o processo de redemocratização. A transição brasileira à democracia deu-se por vias que implantaram um padrão bastante peculiar nas relações civis-militares, ao procurar desmilitarizar a política, tentando levar os militares a se concentrar em sua atividade profissional extrovertida, ou seja, defesa das fronteiras do Estado. Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal em atividades de natureza civil, dentre elas a segurança pública. (ZAVERUCHA, 2001).

Nesse *continuum* Huntington (1996, p. 99) esclarece que “o papel dos militares na sociedade tem sido frequentemente discutido em termos de controle civil, mas que nunca foi definido a contento. Admite-se em geral que o controle civil tem algo a ver com o poder relativo de grupos civis e militares. Presume-se daí que o controle civil é alcançado na medida em que se reduz o poder de grupos militares.”

## CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Uma série de fatos permite considerar que os caminhos para uma adequação democrática das relações civis-militares foram se consolidando ao longo do período pós-1985, como atestam as eleições diretas de 1989, o impeachment do presidente Fernando Collor — conduzido segundo os parâmetros constitucionais —, a assunção do governo de Itamar Franco, a Lei dos Desaparecidos, a efetiva criação do Ministério da Defesa no segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1999.

Com a efetivação do Ministério da Defesa, as relações civis-militares experimentariam uma nova estrutura, havendo a passagem de um modelo baseado no controle civil subjetivo para um outro patamar, o controle civil objetivo, tornando-se uma questão central acerca das possibilidades de subordinação das Forças Armadas ao controle civil.

É consenso entre estudiosos, acadêmicos e políticos, que na sociedade onde predomina um sistema democrático de governo, a forma mais efetiva de se obter o controle político civil sobre as Forças Armadas seria a de propiciar as condições para que estas possam se dedicar aos problemas técnicos e profissionais sob suas responsabilidades, tendo a necessária autonomia para tratar de tais questões. Em tese, isso criaria o ambiente para mantê-las afastadas das questões políticas. (ROCHA, 2012).

Nesse bordo, Huntington (1996, p. 102) teoriza o controle civil objetivo como “a maximização do profissionalismo militar. Mais precisamente, é aquela distribuição de poder político entre grupos militares e civis, distribuição que conduz ao aparecimento de atitudes e comportamento profissionais entre a oficialidade. O controle civil objetivo, portanto, opõe-se diretamente a controle civil subjetivo. O controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. O Controle civil objetivo atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado”. (HUNTINGTON, 1996, p. 102).

Dentro dessa nova teorização para as relações civis-militares, é que se fortaleceu a concepção do real uso do aparato militar, a de que defesa é a segurança militar externa e a necessidade de se definir, para isso, um planejamento de defesa nacional e um pensamento estratégico de cunho nacional, estando esse acima de tudo, e que o mesmo teria como órgão central o Ministério da Defesa.

No entanto, o que se observaria, nos primeiros anos de criação do Ministério da Defesa, foram limitadas atribuições, como a de centralizar o orçamento das Forças Armadas a comprar armas e a de redigir a política de defesa do Brasil.

Oliveira e Soares (2000) destacam ainda que, sujeita a críticas por sua forma generalista, a política de defesa nacional adotada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso orienta-se pela preservação da forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século, pela política externa brasileira. Os

objetivos centrais da Política Nacional de Defesa (PND) são a preservação da soberania nacional, da integridade do território e do Estado de direito; a projeção do Brasil no processo decisório internacional; a contribuição para a preservação da paz e da segurança no plano internacional. Desse modo, a diplomacia e o preparo militar brasileiros visam sobretudo à preservação das fronteiras nacionais, à rejeição à guerra de conquista e à solução diplomática das controvérsias entre Estados. O documento explicita a orientação estratégica brasileira pautada por uma postura dissuasória de caráter defensivo.

Ainda sobre a PND, podemos observar que ela interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Portanto, seria o documento que alinharia os interesses civis e militares, onde deveria prevalecer uma maior participação da sociedade e da classe política no processo decisório sobre o aparato militar, reconhecendo a necessidade, no plano da sociedade e do sistema político, de uma adequada mentalidade de defesa nacional.

Com a criação do Ministério da Defesa percebe-se a clara distinção do que ficaria como missão das Forças Armadas e o que seria atribuição dos órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais. Estava claramente delineado que os militares deveriam se preocupar com antagonismos externos ao Estado brasileiro, enquanto que as polícias deveriam focar na segurança interna e que, apenas no caso de falência dessas forças policiais e sob expressa determinação do Presidente da República, é que os militares poderiam intervir na segurança pública, as chamadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem.

## AS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E A LEGISLAÇÃO

Passado o período do regime autoritário (1964-1985), o Brasil se viu num momento de adequação democrática e uma fase de distensão que o processo exigiria para a condução das novas relações civis-militares a fim de se chegarem a patamares compatíveis ao novo regime.

Internamente, as próprias Forças Armadas experimentavam uma fase de crescentes exigências de adaptação. O contexto externo das mudanças ideológicas do mundo pós-Guerra Fria e as condicionantes internas relativas à consolidação democrática criavam novas condições que sugeriam ou mesmo impunham às Forças Armadas uma redefinição de seu papel político. No período imediato ao término do regime autoritário, os postulados concernentes à “segurança nacional” são reforçados no meio militar.

Segundo Oliveira e Soares (2000, p. 102), “a forma pela qual se engendrou a transição no Brasil permitiu a permanência dessa autonomia, que se refere à capacidade de interpretar as questões de defesa nacional (sob a ótica da segurança) e, a



partir de determinadas conclusões, de emitir não só pareceres técnicos, mas articular planos de ação à revelia do poder político”.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 manteve o preceito legal de atribuição, além da defesa externa, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, conforme descrito no art. 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. (BRASIL, 1988, p.89)

Como pode-se observar, a Constituição Federal se mostrava ainda omissa ao disciplinar o emprego do aparato militar conforme podemos observar através do § 1º do Art. 142. Dessa maneira foi elaborada a Lei Complementar nº 97, no ano de 1999, em âmbito infraconstitucional como forma de regulamentar o emprego dos militares nas operações de Garantia da Lei e da Ordem. E em seu Art. 15, encontramos o amparo requerido para o emprego das Forças Armadas nas questões concernentes à manutenção da lei e da ordem:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

[...] § 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§ 2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal. (BRASIL, 1999)

Ainda fazendo parte do arcabouço jurídico, encontramos amparo complementar no Decreto nº 3.894, de 24 de agosto de 2001, onde se fixam as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem.

Enfim, após rápida revisão do amparo legal para o emprego das tropas federais nesse tipo de missão, o Ministério da Defesa, através do Manual MD33-M-10, define Operação de Garantia da Lei e da Ordem como “sendo uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de

forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem” (BRASIL, 2001).

Ainda convém salientar que o referido manual estabelece uma sistemática de emprego das Forças Armadas em Operações GLO, e no caso de emprego, caberá a autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações, para a autoridade encarregada das operações.

Em linhas gerais a decisão do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem compete exclusivamente ao Presidente da República, por iniciativa própria, ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, ou ainda, por solicitação do Governador de Estado ou do Distrito Federal.

No quadro abaixo, podemos verificar a evolução dessas operações por tipo a partir do ano de 1992 até 2018.

**Quadro 1** - Operações de Garantia da Lei e da Ordem de 1992 a 2018

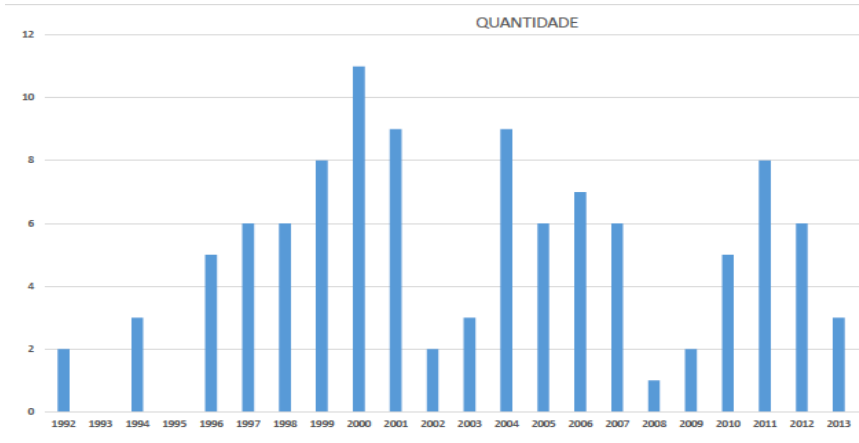
TIPO	QUANTIDADE	PERCENTAGEM
Violência Urbana	23	18%
Greve PM	25	19%
Garantia da Votação e Apuração	21	15%
Eventos	38	29%
Outras	25	19%
<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Ministério da Defesa (BRASIL, 2018).

Da análise dos dados, depreende-se que, no período de 1992 a 2018, as Forças Armadas foram empregadas 132 vezes em operações de Garantia da Lei e da Ordem, tendo em determinados períodos, até 11 episódios de acionamento por ano.

O Gráfico 1 mostra a quantidade de Operações GLO por ano ao longo do período de 1992 até 2013.

**Gráfico 1** – Distribuição das Operações de GLO 1992 - 2013



**Fonte:** Ministério da Defesa (BRASIL, 2018)

Essa informação traz uma relevante conclusão: a de que tais ações deixaram de cumprir um requisito primordial advindo de sua própria definição, ou seja, elas perderam totalmente o caráter episódico de emprego, fato que escancara definitivamente a fragilidade do poder executivo em gerenciar os Órgãos de Segurança Pública (OSP) dos demais entes da federação.

Ainda segundo Oliveira e Soares (2000), o emprego militar na ordem pública representa uma opção-limite que, de um lado, expressa a falência do instrumento policial tradicional e, de outro, estimula uma dependência do presidente com relação à área de força militar do Estado. Esta hipótese apontaria para a tutela castrense sobre a maior expressão do poder civil.

## CONCLUSÃO

Este trabalho objetivou realizar uma análise se as Operações de Garantia da Lei e da Ordem contribuem, ou não, para o fortalecimento das relações civis-militares no Brasil.

A pesquisa apontou que, desde os tempos do Brasil Império, o próprio Estado brasileiro recorre ao aparato militar para dar solução aos problemas que por ele não

são passíveis de resolução, utilizando o Poder Militar como uma forma de poder moderador aos seus interesses, em uma espécie de solucionador dos problemas do poder executivo.

A manutenção dos militares e o aumento de suas prerrogativas no âmbito da questão da segurança pública são critérios que limitam a autonomia civil nas áreas de gestão, planejamento e ações estratégicas em segurança. Esse legado autoritário na Constituição Federal e em algumas instituições do poder coercitivo, com destaque para o Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), faz que a democracia no Brasil não se consolide, pois o controle de civis em seus comandos é bastante frágil. De maneira geral, a fim de aumentar o controle civil sobre os militares, a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil procurou minimizar o poder militar com a criação do Ministério da Defesa.

Observou-se ainda que esse poder deveria ser diluído e compartilhado com o Congresso Nacional, não apenas no que se refere ao trato decisório sobre o emprego das Forças Armadas nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem, mas também, uma participação mais efetiva nas questões relativas ao desenvolvimento das políticas estratégicas do país, na definição das políticas de defesa nacional e nas consequentes estratégias de defesa.

A análise realizada é a de que em um primeiro momento, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem são uma benesse para a população civil, pois trazem a clara sensação de segurança e de resolução de problemas críticos e pontuais, mas futuramente, podem gerar abalos significativos nas relações civis-militares, pois o embate se dá sobre pessoas de mesma nacionalidade, de forma que pode contribuir para sérias fraturas nessas relações além de ameaçar o regime democrático.

Tendo em vista as análises apresentadas, a presente pesquisa confirma a hipótese de que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem não contribuem para o fortalecimento das relações civis-militares ao concluir que o caráter intervencionista do aparato militar nas questões da segurança pública interna, tem se mostrado um procedimento ineficiente no fortalecimento dessas relações, pois, tais questões devem ser solucionadas pelos Órgãos de Segurança Pública civis e estaduais, como demonstração do pleno gozo da democracia e não pelo aparato militar do Estado. Pois, quanto mais o poder executivo emprega o aparato militar nas questões internas, desvirtua-se o papel extroverso dos militares e, quanto mais isso acontece, menos democracia tem-se e, conseqüentemente, mais enfraquecida estará as relações civis-militares.

Desta forma, espera-se que este trabalho tenha sido capaz de trazer à tona o debate sobre as relações civis-militares e contribuir para a reflexão e produção de conhecimento a respeito desse importante tema para a consolidação da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 38. ed. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3897-24-agosto-2001-391395-norma-pe.html>>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012. **Diário Oficial da União**, DF, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela LC nº 117, de 2 de setembro de 2004 e LC nº 136, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem – MD33-M-10”. **Diário Oficial da União**, DF, 2014. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33\\_m\\_10\\_glo\\_2ed\\_2014.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Levantamento de Operações GLO**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2018.

CASTRO, T. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. 580p.  
HUNTINGTON, S. **O soldado e o Estado: Teoria das Relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

OLIVEIRA, E. R.; SOARES, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 98-124, 2000. 336p.

ROCHA, M. A Relação civil-militar no Brasil: uma análise do período de 1985 a 2006. In: Encontro Regional de História da ANPUH-Rio, 15, 2012, São Gonçalo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. p. 1-15. Disponível em: <

Rocha-Relacaocivil-militar1985a2006V1.pdf>. Acesso em: 08 out. 2019.

TIFALDI, T. **Ditadura Residual**. 2017. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Curso de Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2017.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Rev. Sociologiae Política**, Curitiba, n.25, p.107-121, nov.2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 maio 2018.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 76-83, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 maio 2018.

## UMA AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA: ESTRUTURA E DESEMPENHO

Patrícia Rodrigues de Oliveira.<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo insere-se no projeto “Observatório do Ministério da Defesa” vinculado ao Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que ainda está em sua fase intermediária, de caráter descritivo e exploratório que tem como objetivos rastrear a trajetória do Ministério da Defesa desde a sua criação e acompanhar seu funcionamento no presente. Este artigo em particular concentrará seus esforços no estudo do desenho institucional do Ministério da Defesa, verificando quais foram as mudanças ocorridas no organograma da pasta e as estruturas que foram criadas e extintas ao longo do tempo. Quanto aos procedimentos técnicos, foram coletadas e analisadas fontes bibliográficas e documentais. Também foi realizada uma pesquisa de campo no Ministério da Defesa.

**Palavras-chave:** Ministério da Defesa; Desenho Institucional; Relações Civis-Militares.

---

<sup>1</sup> Assistente de pesquisa no Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa e discente do 7º período no Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. [patriciagtpk@hotmail.com](mailto:patriciagtpk@hotmail.com)

## ABSTRACT

This article is a result of the project “*Observatório do Ministério da Defesa*” from the *Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa* at the Bachelor in *Defesa e Gestão Estratégica Internacional* held by *Universidade Federal do Rio de Janeiro*. It’s a descriptive exploratory qualitative research which is in progress and aims to trace the trajectory of the Ministry of Defense since its creation and monitoring its performance nowadays. This article will focus on the study of the institutional design of the Ministry of Defense and verifying the changes that occurred in the organization chart of Ministry. Besides the article will trace the structures that were created and extinguished over time in the Ministry of Defense. The technical procedures used in the research were the analyses of bibliographical and documental sources. A field research also was carried out at the Ministry of Defense.

**Keywords:** Ministry of Defense; Institucional Design; Civil-Military Relations



## INTRODUÇÃO

O Ministério da Defesa foi criado no ano de 1999 durante o governo Fernando Henrique Cardoso com o intuito de aprimorar as relações civis-militares no Brasil. O ministério teve sua estrutura regimental aprovada em 17/05/200 através do Decreto nº 3466. Antes disso, cada força possuía um Ministério que se comunicava diretamente com o Presidente.

O formato tradicional da Defesa Nacional comportou a relação política e administrativa dos ministros militares diretamente com o presidente da República, o qual contava com a assessoria do Estado-Maior das Forças Armadas. Durante décadas, o Conselho de Segurança Nacional fez parte deste esquema (Oliveira, 2005:125).

Partindo da análise de Eliézer Rizzo de Oliveira, é possível perceber que o desenho institucional do Ministério da Defesa procura reverter o formato tradicional da relação política e administrativa das Forças Armadas com o presidente da República. Nossa análise do padrão de mudanças no organograma e na estrutura organizacional do ministério mostra que o insulamento burocrático dos militares ainda é um componente importante na dinâmica das relações entre civis e militares e exige muito empenho do poder executivo para diminuir a resistência castrense às inevitáveis mudanças. Estas resistências, aliás, têm raízes históricas profundas, como podemos verificar no trecho abaixo:

Os militares brasileiros se resistieron a la creación de un órgano que substituyese los ministerios militares por varias décadas. En 1946, la institución de un Estado Mayor de las Fuerzas Armadas fue la primera tentativa de centralizar las actividades de Defensa en el país. El nuevo órgano debería, en teoría, coordinar los asuntos que fuesen comunes a las tres ramas de las Fuerzas Armadas e intentar articularlas operacionalmente. Así todo, el EMFA nunca fue capaz de desempeñar las tareas para las cuales fue creado. Su jefe era jerárquicamente inferior a los ministros militares y no tenía poder de mando sobre las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, todas las decisiones del órgano tenían que ser tomadas por consenso. En 1967, el primer presidente de la dictadura militar, Castelo Branco, determinó la elaboración de estudios para la creación de un “Ministerio de las Fuerzas Armadas”, pero esa idea fue abandonada (Marques, 2004:3).

Décadas depois, o então presidente Fernando Henrique Cardoso teve lidar com a resistência castrense para efetivar sua decisão de criar o Ministério da Defesa, mas, ao contrário de seus antecessores, levou seus planos adiante:

O segundo momento do processo de criação do Ministério da Defesa estende-se da efetiva decisão/direção política em implementá-lo, tornada

clara a partir do anúncio da Diretriz Presidencial em outubro de 1997, até a implantação do Ministério Extraordinário da Defesa (que coexistiu durante seis meses com os Ministérios Militares) a 1 de janeiro de 1999. Sentindo o pouco empenho militar com a questão, ao final dos exercícios envolvendo os Exércitos de Brasil, Argentina e Uruguai em Rosário do Sul (RS), o presidente Cardoso declarou acerca do Ministério da Defesa: “não é questão de acreditar ou não. Eu vou fazer (Fuccille, 2006:114)

No presente artigo rastreamos as mudanças que foram realizadas na estrutura organizacional do Ministério da Defesa a fim de identificar em que medida estas mudanças representam avanços no processo de direção política sobre as Forças Armadas brasileiras. Para o rastreamento desse processo foram coletados e analisados os decretos que determinaram essas mudanças. Na pesquisa de campo ao Ministério da Defesa também foram coletados alguns documentos internos que serão apresentados no texto e sinalizam uma tentativa de mudança mais substantiva na composição do ministério, equacionando a sobrerepresentação dos militares na pasta.

## A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA E SUAS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS VISTAS ATRAVÉS DOS DECRETOS

O cargo de Ministro de Estado da Defesa e o Ministério da Defesa foram criados pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 626 de 1998, após a progressão pelo tramite burocrático do Congresso Nacional, esta proposta tornou-se a Emenda Constitucional n° 23/99, no dia 02/09/1999. Dessa forma, foram alterados os artigos 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal de 1988. Dando continuidade ao processo de institucionalização do Ministério da Defesa, no dia 09/06/1999 foi promulgada a Lei Complementar n° 97 que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Entre outras medidas, esta lei atribui ao Presidente da República a condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, estabelece o Conselho Militar de Defesa, composto pelos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, presidido pelo Ministro da Defesa e, pela Lei Complementar n° 136/2010, também composto pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Em 17/05/2000, o Decreto n° 3.466 aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências. A partir dessa normativa ficam estabelecidos os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro da Defesa, sendo estes: 1- o Gabinete do Ministro, coordenador das Assessorias Parlamentares

e de Comunicação Social das Forças Armadas; 2- a Assessoria Especial, 3- a Consultoria Jurídica; e 4- a Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia.

O órgão de assessoramento superior do ministério é composto pelo Conselho Militar de Defesa e o órgão de assessoramento pelo Estado-Maior de Defesa, superior a Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa que tem como uma de suas competências coordenar e supervisionar as Subchefias: de Comando e Controle, de Inteligência, de Operações e de Logística. O Órgão Setorial com a função de exercer o controle e a fiscalização do Ministério, é formado pela Secretaria de Controle Interno.

Há ainda os Órgãos Específicos Singulares formados pela Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais superior aos Departamentos: de Política e Estratégia, de Inteligência Estratégica, e de Assuntos Internacionais; a Secretaria de Logística e Mobilização superior aos Departamentos: Logística, Mobilização, e Ciência e Tecnologia; a Secretaria de Organização Institucional e os Departamentos: Gestão e Apoio de Pessoal, Administração e Legislação, Orçamentos e Finanças. Os Órgãos de estudo, de assistência e de apoio contemplam a Escola Superior de Guerra (ESG), Hospital das Forças Armadas, Ordinário Militar, Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa e o Centro de Catalogação das Forças Armadas. O Comando da Marinha, Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica completam a estrutura organizacional aprovada pelo decreto.

No dia 11 de junho de 2003, o Decreto nº 4.735 aprova a estrutura regimental e dá outras providências. Em comparação com a organização anterior, há mudanças na composição dos órgãos de assistência direta e imediata com a retirada da Assessoria Especial e da Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (transferido do Ministério da Defesa para a Casa Civil da Presidência da República pelo Decreto nº 4.200, de 17 de abril de 2002). O Conselho Militar de Defesa passa à categoria de órgão de assessoramento, porém, com a manutenção das competências. Há também a retirada da Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa, cujas competências são remanejadas para o Estado-Maior de Defesa. No âmbito da Secretaria de Organização Institucional há a revogação do Departamento de Gestão e Apoio de Pessoal e do Departamento de Administração e Legislação. Em contrapartida, há a criação do Departamento de Políticas Setoriais (relacionado com a aviação civil), Departamento de Saúde e Assistência Social (algumas competências similares ao Departamento de Gestão e Apoio de Pessoal) e o Departamento de Administração Interna (competências similares ao Departamento de Gestão e Apoio de Pessoal e do Departamento de Administração e Legislação). Há ainda a criação da Secretaria de Estudos e de Cooperação relacionado com o Departamento de Estudo e Formação e o Departamento de Cooperação. Fica revogado o Ordinário Militar da composição dos órgãos de estudo, de assistência e de apoio. Por fim, há a inclusão do Órgão Colegiado: Conselho de Aviação Civil (CONAC) e de Entidade Vinculada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

O Decreto n° 5.201, de 02 de setembro de 2004, reinstalou a Vice-Chefia do Estado Maior de Defesa. Reformula a Secretaria de Organização Institucional com a retirada do Departamento de Gestão de Políticas Setoriais transferindo e adicionando competências para o novo Departamento: de Políticas de Aviação Civil. O Departamento de Orçamento e Finanças passa a se chamar Departamento de Planejamento Orçamentário e Finanças, porém, com a manutenção das competências. A Secretaria de Logística e Mobilização passa a se chamar de Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia.

Com a promulgação do Decreto n° 6.223, de 04/10/2007, há a retirada da Secretaria de Estudos e Cooperação e a inclusão do Departamento de Ensino e Cooperação no âmbito da renomeada Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização Ciência e Tecnologia. Com a criação da Secretaria de Aviação Civil e dos Departamentos: de Política de Aviação Civil, de Infraestrutura Aeroportuária Civil, de Infraestrutura de Navegação Aérea Civil; há a revogação do Departamento de Política de Aviação Civil no âmbito da Secretaria de Organização Institucional. A autarquia reguladora: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) passa a compor as Entidades Vinculadas.

No dia 25 de agosto de 2010, a Lei Complementar n° 136 cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, disciplina atribuições do Ministro da Defesa e, conseqüentemente, altera a Lei Complementar n° 97/1999. No mês de novembro o Decreto n° 7.364 aprova a estrutura regimental e dá outras providências. Nesse sentido, há a inclusão da Secretaria de Controle Interno e da Assessoria de Planejamento Institucional aos órgãos de assessoria direta e imediata. A Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais é extinta e as competências de seus departamentos são remanejadas na nova estrutura subalterna de chefias e subchefias diretamente relacionadas com o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Portanto a Subchefia de Comando e Controle é substituída pela Chefia de Preparo e Emprego, instância superior à Subchefia de Comando e Controle (antiga coordenadora de subchefias relacionadas a Vice Chefia de Estado-Maior de Defesa), Chefia de Assuntos Estratégicos, Subchefia de Política e Estratégica; Subchefia de Inteligência Estratégica; Subchefia de Assuntos Internacionais; Chefia de Logística: Subchefia de Inteligência Logística; Subchefia de Mobilização; a Subchefia de Operações, a Subchefia de Logística e da Assessoria de Inteligência Operacional (anteriormente chamada de Subchefia de Inteligência Operacional).

Nos Órgãos Específicos Singulares há modificações na estrutura com dissolução da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais e seus Departamentos (de Política e Estratégia, de Inteligência Estratégica, e de Assuntos Internacionais) que tem suas competências remanejadas para a Chefia de Assuntos Estratégicos, relacionada com o Estado Maior-Conjunto das Forças Armadas, coordenadora da Subchefia de Política Estratégica, Subchefia de Inteligência Estratégica e a Subchefia de Assuntos Internacionais. Também a Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização e Cooperação e seus Departamentos (de Logística, de

Mobilização, de Ciência e Tecnologia, de Ensino e Cooperação) são remanejados entre a Chefia de Logística responsável pela Subchefia de Inteligência Logística e Subchefia de Mobilização, relacionados com o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, e entre a nova Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e o Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação; Departamento de Saúde e Assistência Social (transferido da Secretaria de Organização Institucional); e a Comissão Desportiva Militar do Brasil. Ainda há a inclusão da Secretaria de Produtos de Defesa ao Departamento de Produtos de Defesa; Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial; e o Departamento de Catalogação (assim há a retirada do Centro de Catalogação das Forças Armadas da estrutura de órgãos de assistência e de apoio).

A Secretaria de Organização Institucional assume a competência de coordenadora e supervisora das secretarias e passa a ser denominada como Secretaria de Coordenação e Organização Institucional influenciando na mudança do Departamento de Organização e Legislação para o Departamento de Coordenação, Organização e Legislação. Por fim, o Departamento de Política de Aviação Civil, no âmbito da Secretaria de Aviação Civil, passa a se chamar Departamento de Política Regulatória de Aviação Civil.

No ano de 2011, com a aprovação do Decreto n° 7.242, há a inclusão do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e suas Diretorias na estrutura organizacional do Ministério da Defesa. E o Decreto n° 7.476, de 10 de maio de 2011, retira a Secretaria de Aviação Civil e seus Departamentos da estrutura organizacional do Ministério da Defesa.

Não existe ainda no Ministério da Defesa cargos importantes chefiados por civis. Em sua maioria os servidores principais do ministério são militares da ativa ou da reserva. Mas no ano de 2011 começou a se desenhar uma proposta de criação de cargos para funcionários civis, o então ministro Nelson Jobim enviou o seu assessor especial, o brigadeiro da reserva Delano Teixeira de Menezes, à 1ª Reunião do Grupo de Trabalho (GT) sobre o “Instituto Pandiá Calógeras” (IPC) e a carreira de Analista de Defesa Nacional (Ministério da Defesa, 2011). A reunião teve o objetivo de discutir o Projeto de Lei (PL) que tramitava no Congresso acerca da criação da carreira de “Analista de Defesa Nacional” dentre as atribuições do novo cargo vale destacar a equiparação à militares de áreas correlatas, a proposição apresentada possibilitava a formação de um quadro de especialistas civis no setor de defesa o que permitiria uma presença ainda maior de civis em cargos de importância no Ministério da Defesa.

Em carta de exposição de motivos interministerial ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o ministro Nelson Azevedo Jobim ressalta a importância do projeto de lei que cria a carreira de Defesa Nacional e o cargo efetivo de Analista de Defesa Nacional.

[...] 3. É imprescindível que o Estado disponha de servidores civis com

conhecimentos profundos sobre o assunto, capazes de se interligar com os diversos atores sociais, principalmente dentro do setor público.

4. As atribuições do cargo de Analista de Defesa Nacional foram definidas em níveis diferentes de complexidade, englobando três classes de servidores, com capacitação e perfis específicos. Além disso, o presente projeto de lei prevê regras bem definidas para ingresso, progressão funcional e promoção na carreira, implicando um desenvolvimento profissional gradativo, com vistas à formação de recursos humanos adequados ao Ministério.

5. Os servidores que a comporão terão exercício e desempenharão suas atividades na administração central do Ministério da Defesa, podendo ser cedidos, preferencialmente, para o desempenho de projetos e programas voltados para a defesa nacional, para órgãos de estreita interação com o Ministério da Defesa, tais como a Presidência e a Vice-Presidência da República, além de Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e da Ciência e Tecnologia (Jobim, 2011).

Apesar das gestões feitas pelo ministro Jobim e seus assessores junto ao Congresso Nacional, o supracitado projeto de lei permanece arquivado.

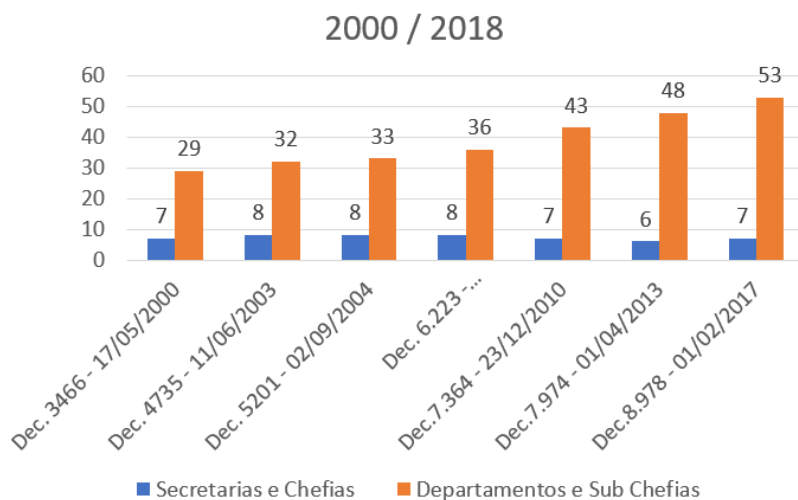
O Decreto n° 7.974, de 01/04/2013, inclui o Instituto Pandiá Calógeras aos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro da Defesa. Nos Órgãos de Assessoramento há a inclusão do Gabinete de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (intermediário entre o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e as Chefias). A Chefia de Preparo e Emprego passa a ser denominada como Chefia de Operações Conjuntas e a Assessoria de Inteligência Operacional torna-se Subchefia de Inteligência Operacional. Na Chefia de Logística há a inclusão da Subchefia de Apoio a Sistemas de Cartografia, de Logística e de Mobilização.

A Secretaria de Coordenação e Organização Institucional perde a competência de coordenadora e supervisora das secretarias com a criação do Órgão Central de Direção: Secretaria-Geral (relacionada com o Gabinete da Secretaria-Geral e com o Departamento Calha Norte). Assim há o retorno para a denominação de Secretaria de Organização Institucional e Departamento de Organização e Legislação e a criação do Departamento de Tecnologia da Informação. Na Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, o Departamento de Pessoal, Ensino e Cooperação tem suas competências remanejadas entre o Departamento de Pessoal e o Departamento de Ensino (ambos novos). Ainda nessa seara, a Comissão de Desportiva Militar do Brasil torna-se Departamento de Desporto Militar. Nos Órgãos de estudo, de assistência e de apoio há a inclusão do Núcleo da Escola Superior de Guerra em Brasília.

No ano de 2017, com o Decreto n° 8.978, de 01/02/2017, há a novidades nos Órgãos de Assessoramento. As Chefias passam a contemplar Vice-Chefias e novas

Subchefias. A Chefia de Operações Conjuntas passa a contar com a Vice-Chefia de Operações Conjunta, com a Subchefia de Inteligência de Defesa e com a Subchefia de Operações de Paz. A Chefia de Assuntos Estratégicos adquire a Vice-Chefia de Assuntos Estratégicos e há a retirada da Subchefia de Inteligência Estratégica e a inclusão da Subchefia de Organismos Americanos. A Chefia de Logística passa a ser denominada de Chefia de Logística e Mobilização, contanto com a inclusão da Subchefia de Coordenação de Logística e Mobilização e o Centro e Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa. No âmbito dos Órgãos Específicos Singulares há mudanças na Secretaria de Produtos de Defesa com a retirada do Departamento de Catalogação, com a inclusão do Departamento de Promoção comercial, Departamento de Financiamentos e Economia de Defesa, o Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial passa a ser chamado de Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação. Há ainda a inclusão na estrutura de mais um órgão colegiado: o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Conispam).

No gráfico abaixo, podemos mensurar as alterações na estrutura organizacional do Ministério da Defesa desde o ano 2000 até o ano de 2018.



Fonte: autores.

E nos organogramas de 2011 e de 2018 podemos visualizar alterações significativas na estrutura do Ministério.







## CONCLUSÕES PARCIAIS

Criado como parte do processo de redemocratização do Brasil, o Ministério da Defesa é um importante instrumento de controle civil sobre as Forças Armadas. Assim como outras instituições democráticas, o Ministério da Defesa tem sua estrutura organizacional revista e modificada periodicamente no intuito de cumprir suas competências e atribuições legislativas. A estrutura organizacional aprovada no ano 2000, já sofreu mais de 10 modificações derivadas de Decretos e Leis Complementares. O rastreamento dos decretos aprovados e revogados nos permitem afirmar que a estrutura organizacional do Ministério da Defesa está vinculada aos interesses políticos de quem está à frente da pasta e das Forças Armadas guardando pouca relação com o objetivo para o qual o Ministério da Defesa foi criado, qual seja, o aprimoramento das relações entre civis e militares. Como parte da reestruturação do Ministério da Defesa para que se cumpra com o seu objetivo de criação, será necessária a capacitação de civis para cargos de chefia à frente das atribuições do ministério, desde sua criação a participação de civis em assuntos de ordem estratégica tem sido inexistente, ignorando assim o que está definido na Política de Defesa Nacional – PDN, criada com claras diretrizes da nova formatação de relações civis e militares no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 626/1998, de 30 de dezembro de 1998.** Altera dispositivos da Constituição Federal, mediante a inclusão do cargo de Ministro de Estado da Defesa entre os privativos de brasileiro nato, a alteração da composição do Conselho de Defesa Nacional, a definição do juízo competente para processar e julgar os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e dá outras providências. [S. l.], 30 dez. 1998.

**BRASIL. Lei Complementar nº 97 de 9/06/1999 nº 97/99, de 30 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 10/6/1999, Página 1 (Publicação Original), 10 jun. 1999.

**BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010 nº 136/10, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97. De 9 de junho de 1999, que “ dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

**BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 3.466, de 17/05/2000.** Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demosntrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS, das Gratificações de Exercí-

cio em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação -GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 4.735, 11/06/2003.** Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demosntrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação -GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 5.201, de 02/09/2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores-DAS, das Fuções Gratificadas – FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 6.223, de 04/10/2007.** Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 7.364, de 23/11/2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 7.424, de 05/01/2011.** Dispõe sobre a transferência do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Defesa

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 7.476, de 10/05/2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, altera dispositivos do Decreto n° 7.364, de 23 de novembro de 2010, e dá outras providências

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 7.974, de 01/04/2013.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 8.978, de 01/02/2017.** Aprova a

Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.259, de 29/12/2017**. Altera o Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e transforma funções de confiança.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil** / Luís Alexandre Fuccille. – Campinas, SP: [s. n.], 2006.

JOBIM, Nelson Azevedo. **“E.M. Interministerial nº 00141/MD/MP”**, Brasil, 2011.

MARQUES, Adriana A. **“El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectiva”** Revista Fuerzas Armadas y Sociedad • Año 18 • Nº 3-4. p. 3

MINISTÉRIO DA DEFESA **“Memória7\_DI-2011-05-0178- SPDN Reunião do GT sobre IPC..pdf”** Brasil, 2011

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional: A Criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. 1. ed. Baurerri, SP: Manole, 2005. 566 p. v. 1.

# 4

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA**



O KEYNESIANISMO MILITAR TEM ESPAÇO NA DEFESA BRASILEIRA? ESTUDO DA OPERAÇÃO DE PAZ NO HAITI E DO PROGRAMA DE SUBMARINO DA MARINHA.

Aldério Gerarde Borges Junior (Escola Naval)

RESUMO

A Indústria de Defesa brasileira observou ascensão no início do século, mas devido à crise enfrentada nos últimos anos, o setor tem oscilado. Dentre os *trade-off*, que a sociedade deve enfrentar, sobretudo em momentos de arrocho orçamentário um dos mais emblemáticos se pauta na questão dos investimentos em defesa. Atrelado a isso, os empregos mais notórios das Forças Armadas têm sido nas Operações de Paz como a MINUSTAH e no desenvolvimento dos projetos estratégicos e, assim, elas são um dos sustentáculos da Defesa quanto à manutenção dos recursos orçamentários. Dessa forma, o trabalho possui o objetivo de analisar se é possível correlacionar gastos governamentais e o fortalecimento da indústria de defesa. O Referencial Teórico se sedimenta no Keynesianismo Militar, perspectiva em que as despesas podem gerar efeitos positivos para a economia. Como metodologia, trabalhos quantitativos serão analisados, além de fontes primárias, secundárias e pesquisas exploratórias sobre o tema.

**Palavras-Chave:** Keynesianismo Militar; Indústria de Defesa; Gastos em defesa.

## INTRODUÇÃO

A dinâmica que os Estados enfrentam para alocar recursos entre os ministérios é uma escolha que perpassa a idiosincrasia de cada país. A escassez dos recursos resulta em conflito permanente para aumentar o orçamento de cada setor. Nesse sentido, a Defesa enfrenta o tradicional dilema de custos de oportunidade *butter versus gun* e precisa demonstrar não somente para a população, mas também para a alta administração governamental que há vantagens para além das funções tradicionais de manter a soberania nacional.

Côncios da amplitude da composição dos Gastos Militares - Operações e Manutenção, Aquisição etc (DUMAS, 2004) - e da parcela do Produto Interno Bruto (PIB) que cada nação destina para a Defesa, alguns autores têm tentado definir se há uma correlação entre as despesas militares e o crescimento econômico nacional, como Benoit (1973) e Churchill e Yew (2017).

Dunne (1996) esclarece que há quatro diferentes abordagens que buscam explicar a relação dos gastos militares e a economia, a citar: neoclássico, institucional, marxista e keynesiano. O modelo Neoclássico se pauta nas escolhas racionais do Estado para balancear os “canhões” e as “manteigas”, ou, defesa e bem-estar social. A abordagem Institucional se preocupa com a relação de gastos e a criação de estruturas de empresas que exercerão *lobby* a fim de reivindicar mais recursos para o setor. Já a perspectiva Marxista, enxerga a perpetuação do desenvolvimento capitalista nas despesas militares. Uma outra linha dessa corrente analisa a luta de classes dentro do complexo militar industrial.

Por fim, e como foco do presente trabalho, a abordagem keynesiana se vale dos conceitos de efeito multiplicador através dos gastos governamentais e da demanda agregada impulsionadora da oferta. As especificidades teóricas dessa perspectiva serão melhor discutidas na seção seguinte.

Santos (2018) considera a Economia da Defesa ainda incipiente quando comparada com outras áreas da economia. De igual modo, Stege e Rocha (2019) enfatizam, em pesquisa exploratória sobre o assunto, que há pouca literatura nacional. Assim sendo, o presente artigo busca contribuir com mais um passo nesse campo para que o tema possa ganhar a notoriedade que precisa ter, haja vista os altos custos da Defesa tanto monetários quanto soberanos.

Materialmente, a dinâmica entre Defesa, Relações Exteriores e Economia no Brasil se pauta nas missões de paz e nos programas estratégicos das forças armadas (FFAA), definidos no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Enquanto as tarefas sob a chancela da Organização das Nações Unidas (ONU) representam a inserção internacional do Estado brasileiro, os projetos de grande monta nacionais se traduzem como elementos de dissuasão e manutenção da soberania nacional.

Isso posto, a grande problemática que surge é se tais empreendimentos do Ministério da Defesa (MD) são viáveis pelas óticas das disciplinas supracitadas. Nasce,



também, no seio popular questionamentos a respeito dos altos preços deslocados para a Defesa enquanto outras áreas igualmente sensíveis são renegadas.

O presente artigo busca demonstrar que, a partir de Keynes, gastos do governo na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e no Programa de Submarinos Nuclear da Marinha (PROSUB) não precisam ser considerados como concorrentes contra outras áreas, mas podem gerar efeitos positivos tanto pela via econômica quanto pela política externa.

Para tanto, após essa introdução a respeito da economia da defesa e seus dilemas no Brasil, segue-se a revisão da literatura que servirá como apoio para entender o pensamento keynesiano. Segue-se a terceira onde serão discutidas as experiências brasileiras de defesa mais marcantes nos últimos tempos. Por fim, é feita uma breve análise das experiências como conclusão.

## REVISÃO DA LITERATURA

A teoria do inglês John Maynard Keynes é situada no período da Grande Depressão em que os pressupostos da economia até então vigente não conseguiam explicar o fenômeno da época. Surgem então novas ideias que visavam dar um novo paradigma para solucionar a crise de 1929.

O pensamento keynesiano, reunido no livro Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda em 1936, apresenta concepções inovadoras como o estudo da economia a partir da demanda agregada; uma refutação à lógica *laissez-faire* do mercado, destacando papel fundamental para o governo a fim de manter o sistema e garantir efeitos multiplicadores de renda; e uma contraposição à Lei de Say com o princípio da demanda efetiva.

É importante entender a demanda agregada ou o PIB sob a ótica da demanda sendo,  $DA = C + I + G + (X - M)$ , onde C representa o consumo das famílias, I, os investimentos, G são os gastos do governo e a subtração  $(X - M)$  representa as exportações líquidas. A grande diferença entre os clássicos e Keynes é a forma de olhar para cada componente. Enquanto os ortodoxos como Adam Smith acreditam que as variáveis da demanda não são atores principais para influenciar o PIB, Keynes diverge diametralmente.

Sobre os gastos do governo, a visão heterodoxa entende que é um agente fundamental para a economia, pois além de estabilizador, também exerce a função de aumentar a demanda agregada através do efeito multiplicador.

O efeito multiplicador, por sua vez, gera efeitos positivos na economia, pois os Gastos do governo provocam mais renda para as famílias que parcialmente irão poupar ou consumir (de acordo com a propensão marginal a consumir). Nesse sentido, constata-se a importância do Estado na economia. Obviamente, o Estado possui o monopólio da Defesa o que atrela ainda mais notoriedade a esse aspecto.

Além, é importante vislumbrar que qualquer gasto em defesa é um gasto do governo e, portanto, se enquadra na teoria exposta. Sobre esses dispêndios específicos, Keynes abrangeu em uma carta a Roosevelt em 1933 como:

[...] That is why a war has always caused intense industrial activity. In the past orthodox finance has regarded a war as the only legitimate excuse for creating employment by governmental expenditure. You, Mr President, having cast off such fetters, are free to engage in the interests of peace and prosperity the technique which hitherto has only been allowed to serve the purposes of war and destruction (KEYNES, 1933).

Embora seu estudo não se pautasse exclusivamente nesse tipo de gasto, Keynes reconhece a importância da defesa para gerar seus efeitos positivos na economia e traz essa despesa como consenso entre seu pensamento e os clássicos na geração de externalidades positivas para a economia.

Adentrando especificamente no keynesianismo militar, Custers (2010) faz importantes contribuições teóricas e atualizações para que o estudo seja coerente com as peculiaridades da economia da defesa. O autor desmembra o dispêndio do governo em dois setores: civil e militar e também define esses investimentos entre aspectos produtivos e improdutivos. Ao analisar dessa forma, Custer critica Keynes em sua definição de progresso, já que aquele autor entende que nem sempre o investimento vai gerar necessariamente desenvolvimento sustentável.

As despesas militares são, a primeiro momento, improdutivas. Do ponto de vista meramente econômico, os outros setores possuem em si mesmos a capacidade de proporcionar bem-estar aos indivíduos. Porém investir em defesa, conforme Santos (2017) afirma, não é uma decisão exclusiva de um único ministério e é notório que sem Defesa não há soberania nem ambiente para que qualquer outro negócio seja concebido. Assim, improdutivo que seja, a defesa é um componente dos gastos do governo que não podem ser renegados.

Custer (2010) prossegue em sua teoria distinguindo o keynesianismo militar em três ramos. O primeiro visa o curto prazo através de pequenas injeções na economia da defesa através obtenções de itens relativamente baratos como armamento e uniformes (entre outros itens necessários à condição de provisionamento).

Já a segunda forma teorizada se destina aos gastos à longo prazo e de grande monta em que as despesas militares atuam como ator secundário (geradora de demanda adicional) na economia e relegando a função keynesiana tradicional aos gastos civis. O entendimento para tanto é que os investimentos ditos improdutivos são menos eficazes que os produtivos.

A terceira definição é através das exportações líquidas militares. A abordagem é disruptiva à medida que critica o modelo keynesiano por não focar nesse aspecto, uma vez que o Reino Unido à época se constituía em um “vazamento”, e, portanto, não foi atenção dos estudos de Keynes.

Porém, os altos custos envolvidos em defesa tornam latente a atenção à última parcela do PIB. Os países de balança comercial superavitários militarmente conseguem reter os efeitos multiplicadores (além dos benefícios orçamentários da venda).

Além disso, Estados importadores ficam com o ônus do gasto improdutivo -porém necessário- sem nenhuma externalidade para a economia como um todo. Nesse sentido, Ambros (2017) reafirma a necessidade de se ter uma Base Industrial de Defesa (BID) autônoma para que os gastos militares não sejam direcionados para importações.

Como último componente teórico e pioneiro nos estudos, Benoit (1978), afirma que gastos militares em países em desenvolvimento possuem dois pesos: por um lado, o custo de oportunidade na defesa e por outro, a provisão de empregos, melhorias na infraestrutura e em P&D. Para o autor, nesses países, geralmente os aspectos positivos superam os negativos.

## VIABILIDADE DO PROGRAMA DE SUBMARINOS DA MARINHA E DA MISSÃO DE PAZ NO HAITI

Uma vez estabelecida as relações teóricas entre os dispêndios e o possível desenvolvimento econômico, passamos à análise dos principais focos orçamentários da defesa nacional.

O eminente projeto da Marinha do Brasil merece atenção muito além da complexidade tecnológica. Os altos custos em questão se constituem em um grande objeto de estudo para o keynesianismo militar. Outrossim, por estar em andamento, possibilita que se esgrima e se aponte alternativas de rumo.

Por outro lado, ao explorar uma missão de paz já finalizada, é possível ter uma perspectiva ampla e fechada do que essa experiência representou para o Brasil. Côncios da duração e da notoriedade da operação, é relevante notar a proporção que adentrou no imaginário popular e, portanto, atividades semelhantes podem ser postas em pauta e, por isso, devem ser discutidas na academia.

### **Prosub**

Em termos documentais, a delimitação do escopo do PROSUB está inserida dentro da principal política de Estado da defesa, o PND. Notadamente, o projeto está descrito dentro do Plano de Articulação e Equipamentos em Defesa (PAED) cujas consequências diretas da implantação serão nos campos “militar, político, econômico, científico tecnológico e social” (BRASIL, 2012a, 210-212).

A principal dinâmica na economia é a nacionalização de todo o processo tanto logístico quanto produtivo. É a partir desse fato que podemos vislumbrar o keynesianismo militar com retornos a longo prazo, além de esperar impactos na exportação.

Os investimentos vultuosos do governo no programa geram para a própria indústria de defesa (ID) incrementos no nível de tecnologia e, portanto, aumenta o valor agregado dos produtos. Para além da ID, setores civis se beneficiarão frente a todas as possibilidades abertas a partir da matriz nuclear.

Conforme sublinha Drummond (2017) são diversas áreas da indústria que usufruirão da tecnologia decorrente do projeto como a medicina nuclear, indústria naval e a prospecção de petróleo. Naturalmente, os resultados ainda são incipientes, posto que a tecnologia nuclear está sendo adquirida.

Outro aspecto que tende a surgir é o fenômeno de aglomeração que a Defesa gerará a partir da necessidade de conhecimento em alto nível. Instituições de Pesquisa e indústrias serão impulsionadas pelo PROSUB a pesquisar e produzir cada vez mais sobre a questão nuclear, garantindo demanda estável para esses atores. Em termos numéricos, Gabino (2018) afirma que há a perspectiva de fomentar em até 100 milhões de euros somente na construção de submarinos convencionais.

As políticas compensatórias ou *offset* também devem ser elencadas às políticas keynesianas para a economia, pois são práticas que visam fomentar a própria indústria local. No caso em questão chegam a 400 milhões de euros, de acordo com o Ministério da Defesa (2019).

Além disso, o programa também é relevante sobre o aspecto das exportações. Isso equivale dizer que os benefícios do PROSUB se estendem à terceira forma de keynesianismo militar, logo fomentará a nossa BID e dinamizará nossa balança de pagamentos.

A nacionalização do PROSUB significa também que estamos evitando o mal da importação, isto é, dispender altos recursos a fim de obter meios que nem sempre serão os mais adequados e também não se enquadram no processo logístico de nossas forças armadas. Para além disso, a tecnologia nuclear permitirá que se diversifique as exportações.

Ilustra-se essa questão, conforme informa Andrade (2018), a partir da venda do urânio que em 2016 começou a exportar urânio para a Argentina e pelo pensamento da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) de que o Brasil “recupere a posição que tinha na década de 1980, quando figurava como o oitavo maior exportador de material de alta-tecnologia do mundo” (MARINHA DO BRASIL, 2018, p. 191)

Ainda sob a pauta externa, posta a posição de destaque no continente Americano, a Defesa pode se valer do projeto para que nossos vizinhos sejam importadores dos nossos produtos o que aumentaria os laços interestatais e alavancaria a cooperação, garantindo uma posição privilegiada ao Estado brasileiro na região.

Dessa forma, pode-se atrelar o PROSUB à três características do keynesianismo militar, sendo elas: garantia e aumento da demanda por produtos militares, investimentos nacionais que geram crescimento para além da indústria de defesa e a possibilidade de aumentarmos a nossa exportação de produtos nucleares, bélicos ou não.

## Missão de paz para a estabilização do Haiti

A operação de 11 anos cujo objetivo era restaurar a ordem e restabelecer as instituições no país caribenho, também foi importante para o Brasil. A duração e a complexidade inerentes à missão construíram novos paradigmas para a nossa BID e permitiu a inserção internacional dos nossos produtos militares. Como a operação de paz já foi finalizada, é possível dimensionar as consequências e determinar possíveis resultados para o futuro.

Em termos nominais, a operação custou R\$ 2.550.393.072,66, porém houve reembolso da ONU de R\$ 930.901.850,62, de acordo com reportagem ao NEXO JORNAL. O custo bilionário refere-se a todo o mecanismo que precisou ser adequado e/ou inovado. Porém conforme o próprio MD destacou, todos os custos envolvidos não se comparam aos benefícios trazidos às forças militares. Podemos ir além e verificar se a BID e outros setores da economia também foram contempladas com os efeitos positivos da operação de paz.

De acordo com Negrete e Sousa (2018) as principais vantagens para o Brasil são o ajuste administrativo entre as forças singulares, aperfeiçoar o uso dos equipamentos militares, promover os produtos de defesa perante a comunidade internacional e melhorar os termos da balança comercial.

Quanto ao primeiro item, cabe menção que os itens comprados não são centralizados pelo ministério da defesa, isto é, cada força singular tem seu próprio sistema e gestão de compra o que gera aumento de burocracia e preços. Como solução proposta, é possível pensar em um sistema como o *Foreign Military Sales* do governo estadunidense no qual todos os produtos e serviços são ofertados pela plataforma. A integração entre as FFAA traz sinergia e melhora a aquisição sobretudo de itens similares e de baixo custo.

A grande vantagem de atuar no cenário exterior é justamente a visibilidade que nossos itens possuem perante a comunidade internacional. Nesse quesito, a operação trouxe avanços significativos, conforme Farias (2018) descreve que 73% das empresas pesquisadas em sua pesquisa confirmaram que houve aumento na exposição dos produtos. Além, foi constatado que 58% das empresas entrevistadas obtiveram contratos exclusivos para a MINUSTAH.

Esses expressivos números demonstram que o período em que o Brasil esteve no Haiti serviu para garantir a demanda, questão central na abordagem keynesiana e ponto crítico na BID nacional, já que muitas vezes há baixa procura ou contratos suspensos por questões orçamentárias.

Ainda, como é de se esperar, os produtos utilizados na MINUSTAH são, sobretudo, armamentos e equipamentos leves, logo isso resulta que, diferente do PROSUB, a operação de paz não visa retorno de longo prazo, mas efeitos de curto prazo que fomentaram a nossa indústria bélica.

Sobre a questão das exportações, analisando o corpo de fuzileiros navais da Marinha do Brasil, encontra-se uma relação positiva entre as importações e expor-

tações para os últimos anos da missão. Negrete e Sousa (2018) esclarecem que as compras de produtos nacionais foram se tornando mais relevante frente os importados. Esse dado sugere que ao passo que se reduz a dependência externa, a própria BID é fomentada, abrindo caminho para os efeitos multiplicadores.

Acrescenta-se que a marca brasileira esteve exposta durante o período da missão o que representa novas oportunidades para que potenciais compradores conheçam a viabilidade dos equipamentos. A venda a nível ONU é uma grande oportunidade ainda pouco explorada pelo Brasil.

Assim, a MINUSTAH se mostrou uma grande janela para a BID brasileira, influenciando positivamente no comércio exterior o que retém os gastos do governo para a economia local. Esses efeitos são sentidos através da inovação, incrementos da mão de obra local e garantia de demanda nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre os gastos governamentais em defesa e desenvolvimento econômico não é, como analisado, uma relação direta e fácil de ser correlacionada. Os efeitos sentidos podem se mostrar através de três formas, i) curto prazo, através da venda produtos de defesa leve; ii) longo prazo, se valendo de grandes projetos estratégicos em que se espera que haja mudanças profundas na estrutura produtiva; e iii) melhorias nos termos de troca (exportação).

O PROSUB e a MINUSTAH tem sido ótimas oportunidades para fazer valer o keynesianismo militar na economia como um todo. O primeiro projeto, ainda em andamento, tem se mostrado eficaz, sobretudo impulsionado pela nacionalização dos equipamentos e inserção de uma cadeia produtiva nacional com transbordamentos para a matriz nuclear do país. A MINUSTAH foi a grande oportunidade para o Brasil mostrar a nível ONU todos os seus produtos, alavancando a indústria.

É importante destacar ainda que só é possível conceber keynesianismo militar em países onde haja uma Indústria de defesa forte que garanta os desafios militares do Estado. Sem isso, os gastos serão direcionados para o exterior através de compras de oportunidade que não refletem as exatas demandas nacionais.

Além disso, é um erro grave olhar para defesa somente sob o aspecto da economia, sendo uma decisão tomada em conjunto com diversos órgãos da sociedade e reflete as pretensões e política externa do Estado.

O presente artigo buscou demonstrar que podem haver correlações para além da defesa, no entanto, estudos econométricos e mais detalhados precisam ser feitos para que se possa ter maior dimensão e precisão dos impactos. Há consequências negativas nos gastos militares como o *peace dividend*, isto é, toda a variedade de investimentos que poderiam ser realizados em decorrência da redução nos dispêndios militares. Assim, a abordagem keynesiana não é isenta de críticas e possui foco ex-

cessivo na demanda e desconsidera fatores da oferta como o *spin-off* e externalidades positivas. Por isso, há mais variáveis a se considerar em estudos mais detalhados.

Por fim, destaca-se que há muitas outras questões estratégicas da defesa como a construção das novas corvetas Classe Tamandaré e a venda dos aviões KC-390. Se os projetos estratégicos elencados na PND forem levados adiante, pode-se esperar grandes retornos econômicos para a sociedade

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Marcos Aurélio de. HEMISFERIO. Vol 4, 201893ISSN 2412-0715O Programa de Construção de Submarinos (PROSUB) do Brasil. **Nacionalização**, Washington, v. 4, n. 1, p.93-113, dez. 2018. Anual.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. **Submarino nuclear brasileiro: defesa nacional e externalidades tecnológicas**. 2018.

BENOIT, Emile. Growth and defense in developing countries. **Economic development and cultural change**, v. 26, n. 2, p. 271-280, 1978.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**: estratégia nacional de defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/5ctQn7>>.

CHURCHILL, Sefa Awaworyi; YEW, Siew Ling. The effect of military expenditure on growth: an empirical synthesis. **Empirical Economics**, [s.l.], v. 55, n. 3, p.1357-1387, 6 jul. 2017. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s00181-017-1300-z>.

CUSTERS, Peter. Military Keynesianism today: an innovative discourse. **Race & Class**, [s.l.], v. 51, n. 4, p.79-94, abr. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0306396810363049>.

D'ARAUJO, Maria Celina. Forças armadas e desenvolvimento econômico e social. **Political Economy of Security I: Resources, Rents and Strategy in Contemporary South America**. Toronto, Rio de Janeiro, session ID 6325, out. 2010.

DEFESA, Ministério da (Ed.). **NACIONALIZAÇÃO**. 2019. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/prosub/nacionalizacao>>. Acesso em: 13 out. 2019.

DRUMMOND, C. **A Marinha mostra o rumo**. Carta Capital, São Paulo, v. 974, 18 out. 2017.

DUMAS, Lloyd J. **Do offsets mitigate or magnify the military burden? Arms trade and economic development: theory policy and cases in arms trade offsets**, Londres, p. 01-22, 2004.

DUNNE, John Paul; NIKOLAIDOU, Eftychia. Defence spending and economic growth in the EU15. **Defence and Peace Economics**, v. 23, n. 6, p. 537-548, 2012.

\_\_\_\_\_. **Economic Effects of Military Expenditure in Developing Countries.** Emerald Group Publishing Limited. P. 439-464, 1996.

(IPEA), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Programa de Desenvolvimento de Submarinos como Programa de Estado.** Disponível em: <<http://portalclubedeengenharia.org.br/wp-content/uploads/2019/02/181226-NT-45-Diset.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2019.

FARIAS, Rafael. **LOGÍSTICA DO CONTINGENTE BRASILEIRO NA MINUSTAH: CONTRIBUIÇÕES PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA.** 2018. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Militares, Escola de Comando e Estado Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3077/1/Rafael%20Farias.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

LANA, L. Submarinos: defesa e desenvolvimento para o Brasil. Rio de Janeiro: Versal, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2BU5B5l>>

KEYNES, John Maynard. **OS ECONOMISTAS - KEYNES.** São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996. 341 p. Tradução de Mário R. da Cruz. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/090320170036\\_Keynes\\_TeoriaGeraldoempregoadojuroedamoeda.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/090320170036_Keynes_TeoriaGeraldoempregoadojuroedamoeda.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Abril Cultural, 1983. \_\_\_\_\_. [An Open Letter to President Roosevelt]. Destinatário: Franklin D. Roosevelt. Oxford, 31 Dez. 1933. carta. Disponível em: <http://www.la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368KeynesOpenLetFDRtable.pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

NEGRETE, Ana Carolina Aguilera; SOUSA, Eduardo Rodrigues de. DEMANDAS DOS GRUPAMENTOS OPERATIVOS DE FUZILEIROS NAVAIS DURANTE A MINUSTAH: CONTRIBUIÇÕES PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p.703-734, dez. 2018. Quadrimestral. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/767/pdf>>. Acesso em: 16 out. 2019.

NEXO JORNAL. **Qual o balanço da missão de paz brasileira no Haiti.** 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/04/25/Qual-o-balan%C3%A7o-da-miss%C3%A3o-de-paz-brasileira-no-Haiti>>. Acesso em: 11 out. 2019.

STEGE, Dreyfuss Raphael; ROCHA, Guilherme André Peleglini. KEYNESIANISMO MILITAR E A RELAÇÃO ENTRE O GASTO MILITAR E O CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 12., 2019, Campinas. **Anais...** . Campinas: Even3, 2019. v. 1, p. 1 – 14

SANTOS, Thauan. ECONOMIA DE DEFESA COMO UMA CATEGORIA GERAL DE ANÁLISE NAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p.542-564, dez. 2018. Trimestral. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/763>. Acesso em: 10 out. 2019.



POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS  
UMA ANÁLISE DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS  
DE DEFESA KC-X E FX-2

Cesar Castello Branco Martins (PPGEST/UFF)

RESUMO

Este artigo visa apresentar parte da pesquisa de dissertação sobre políticas públicas comparadas intitulada “Projetos KC-X e FX-2: A Construção de Parcerias para o Fortalecimento da Defesa Nacional”, defendida em dezembro de 2018. Tal pesquisa foi motivada pelo questionamento sobre a forma com que as parcerias estratégicas podem contribuir para a satisfação das necessidades de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira (FAB) e o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID). São brevemente descritas a implementação e as parcerias desenvolvidas em cada projeto estratégico de defesa. Apresentam-se as avaliações empreendidas segundo os modelos do Sistema Simplificado, de *Goal-Attainment* e Relevância. A coleta de dados foi feita com base em investigação bibliográfica e documental, e de entrevistas, no Brasil e nos EUA. Em considerações últimas, são apresentadas as conclusões sobre os modelos esquematizados, e feita a análise comparada de ambas as políticas públicas de defesa.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Projeto KC-X; Projeto FX-2.

## INTRODUÇÃO

Atualmente, percebe-se em curso a utilização do recurso à formação de parcerias estratégicas internacionais no desenvolvimento dos projetos estratégicos de armamento das Forças Armadas brasileiras com o intuito de potencializar tecnologicamente a indústria de defesa nacional. Tal recurso encontra respaldo normativo nos principais documentos de Defesa do Brasil.

A Diretriz 22 da Estratégia Nacional de Defesa - END, que disserta sobre a capacitação da Base Industrial de Defesa - BID, afirma que:

“Serão buscadas parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, de modo a eliminar, progressivamente, a dependência de serviços e produtos importados. Sempre que possível, as parcerias serão construídas como expressões de associação estratégica mais abrangente entre o Brasil e o país parceiro. A associação será manifestada em colaborações de defesa e de desenvolvimento, e será pautada por duas ordens de motivações básicas: a internacional e a nacional” (END, 2012).

A partir destas identificações, a pesquisa de dissertação de mestrado, defendida em dezembro de 2018, intitulada “Projetos KC-X e FX-2: A Construção de Parcerias para o Fortalecimento da Defesa Nacional”, questionou a forma com que as parcerias estratégicas podem contribuir para a satisfação das necessidades de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira (FAB) e o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID).

Para responder a esta questão, propôs-se analisar a construção de parcerias em projetos de desenvolvimento e aquisição de meios aéreos, que visassem o reaparelhamento da FAB e o desenvolvimento da BID, a partir dos Projetos KC-X e FX-2, e verificar se estes projetos de fato atendem as necessidades mencionadas. A partir disto, procurou-se testar a hipótese afirmativa de que as parcerias estratégicas contribuem positivamente para o atendimento das necessidades de mobilidade e superioridade aéreas da FAB, quanto ao seu reaparelhamento e ao desenvolvimento da BID.

Diante de um cenário internacional cujas altas tecnologias de defesa sofrem com o cerceamento das principais potências, e de um entendimento político nacional da necessidade de se fomentar uma indústria de defesa no país, como a indústria aeronáutica de defesa, que se faz importante compreender melhor a construção de diferentes parcerias nos projetos estratégicos de defesa, para o fortalecimento da Defesa Nacional, bem como avaliar as políticas públicas de defesa quanto ao progresso e sucesso de suas intervenções.

O objetivo deste artigo é apresentar três dos principais modelos utilizados na avaliação de política pública da dissertação mencionada, os modelos de Sistema

Simplificado, de *Goal-Attainment* e de Relevância, bem como os resultados finais identificados pela análise comparada.

Para tanto, dividiu-se este trabalho em três partes principais, para além desta introdução e das considerações finais, onde são apresentadas as conclusões sobre os modelos esquematizados, e feita a análise comparada de ambas as políticas públicas de defesa.. Em Coleta de Dados, procura-se apresentar de que modo foram buscadas as fontes de pesquisa, e como foram feitas as coletas de dados que permitiu tal investigação. Nas duas partes seguintes, são apresentadas breves descrições de cada projeto de Defesa, as diferentes parcerias internacionais neles desenvolvidos, e a avaliação dos mesmos.

## COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi feita com base em investigação bibliográfica e documental, e de entrevistas, informais e estruturadas, tanto no Brasil, quanto nos EUA. De forma que se recorreu a fontes primárias e secundárias. Entrevistou-se o Coronel Aviador Júlio César Cardoso Tavares, Gerente do projeto FX-2, na Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate – COPAC, Ulf Hammarström, diretor-geral da FXM, a *Swedish Defense and Security Export Agency*, e recorreu-se ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão - e-SIC. Também foram feitas entrevistas com professores das Universidades de *Harvard, Massachusetts Institute of Technology* - MIT e do Colégio Interamericano de Defesa, nos EUA, como, em especial, a realizada com o Professor Peter Galison, transcrita e disponibilizada em Anexo D da dissertação.

## PROJETO KC-X

### **Descrição do Projeto**

O Projeto KC-X, deu origem ao desenvolvimento e compra de 28 aeronaves KC-390 Embraer, uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo, capaz de operar em pistas com pouco preparo, localizadas em qualquer latitude e longitude do globo terrestre. A importância deste vetor está em substituir, com vantagens, a frota de C-130 Hércules da Força Aérea Brasileira, e assim cumprir a missão de mobilidade estratégica necessária às forças de defesa do Brasil. Entre os principais benefícios esperados deste projeto estão a elevação da capacidade operacional da FAB; o aumento das exportações; a geração de empregos de alta qualificação, durante as fases de desenvolvimento e produção em série; e o domínio de novas tecnologias.

O Projeto KC-X é constituído por dois contratos, cujos valores estimados são de R\$ 3.166.969.050,59, associado ao contrato CT 002/CTA-SDDP/2009, e de US\$ 603.715.011,78, associado ao contrato CT 001/DCTA-COPAC/2011,

para o desenvolvimento da aeronave, enquanto se somam valores para aquisição nos montantes de R\$ 2.761.163.577,22 (CT 10/DCTA-COPAC/2014) e US\$ 1.925.704.094,68 (CT 002/DCTA-COPAC/2014). Todos financiados pelo tesouro nacional. Três acordos de compensação foram estabelecidos com as empresas BAE Systems, Rockwell Collins, e Thales. Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria Geral do Ministério da Defesa (BRASIL, 2016), o Projeto KC-X, iniciado em 14/04/2009, tinha como data prevista para seu encerramento a data de 14/10/2016, contudo, “devido às restrições de ordem orçamentária e financeira, o encerramento do projeto foi reprogramado para outubro de 2018.”

### **Parcerias desenvolvidas no Projeto**

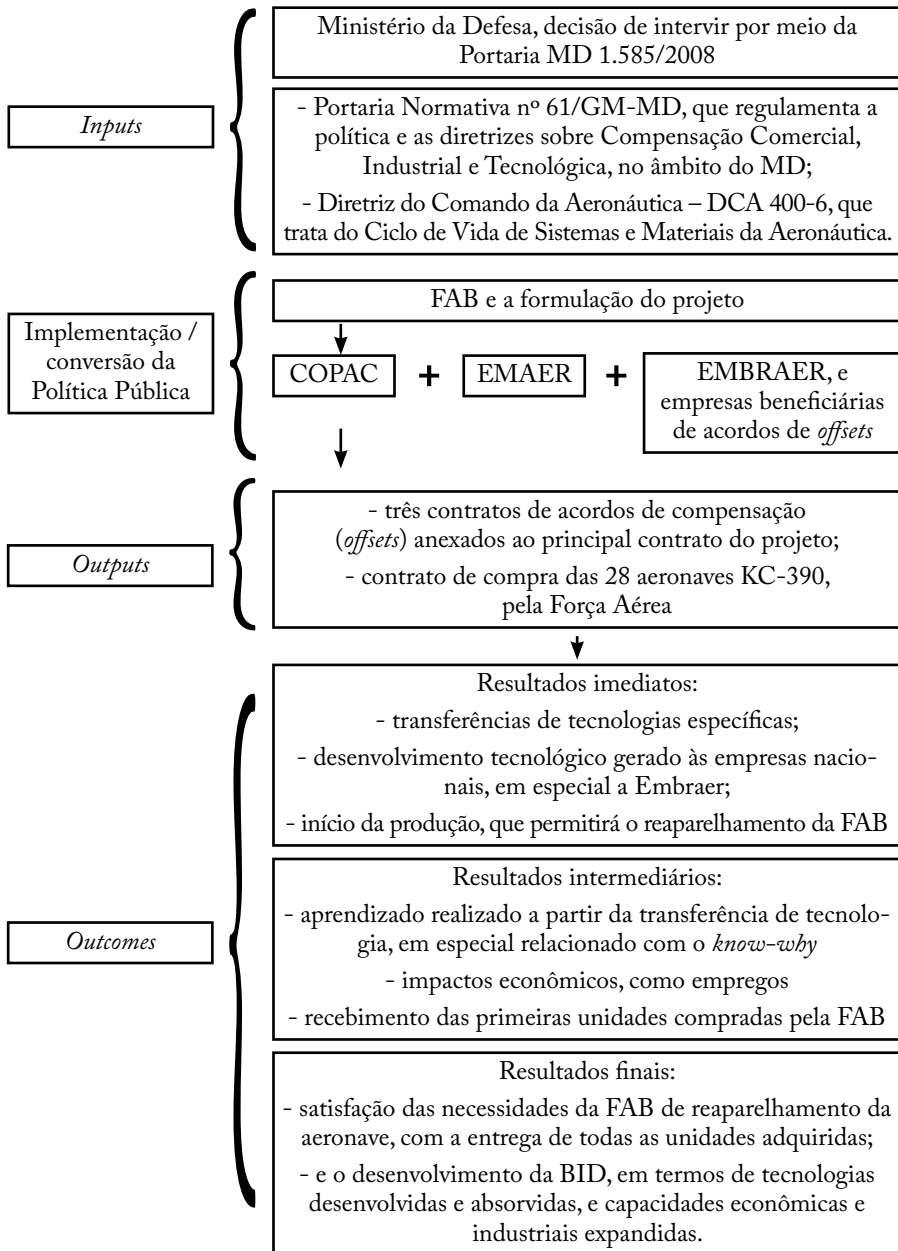
Dentro do escopo do Projeto KC-X, três países se destacam pelo estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento e aquisição da aeronave KC-390. Portugal, República Tcheca e Argentina, através de suas maiores empresas, OGMA, *Aero Vodochody*, e *FAdeA*, respectivamente, participam destes processos de produção e desenvolvimento. Todas as empresas, ao assumirem a responsabilidade pelo desenvolvimento e produção de partes da aeronave, se tornaram parceiras de risco da Embraer neste projeto. Os três países manifestaram interesses de intenção de compra da aeronave, uma importante sinalização de aceitação ao mercado, no entanto, apenas Portugal iniciou as negociações para a aquisição de 05 aeronaves, com possibilidade de mais uma.

Em 21 de outubro de 2014, foi assinado um acordo de cooperação bilateral com o intuito de garantir a ampliação de projetos conjuntos no setor aeronáutico - a Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica (AEIA). O grupo de interesse neste projeto é compreendido pelas empresas EMBRAER, TAP-ME, ROCKWELL COLLINS DO BRASIL, AEL Sistemas, TAM MR, JABIL BRASIL, Akaer, e ELEB.

### **Avaliação do Projeto**

O Modelo de Sistema Simplificado fornece um panorama geral da política pública. Os *inputs* são aqueles recursos empreendidos na realização da política pública que motivou a intervenção, e a precede. Após a decisão pela intervenção, e a partir deste conjunto normativo que lhe dá suporte e orientação, executa-se a intervenção. Os *outputs* são os primeiros resultados da intervenção. Por último, neste modelo, aparecem os *outcomes*, que ganham significado quando os *outputs* alcançam os destinatários da intervenção, podendo ser verificados no curto, médio e longo prazos. A partir destes entendimentos, pode-se esquematizar o modelo como a seguir:

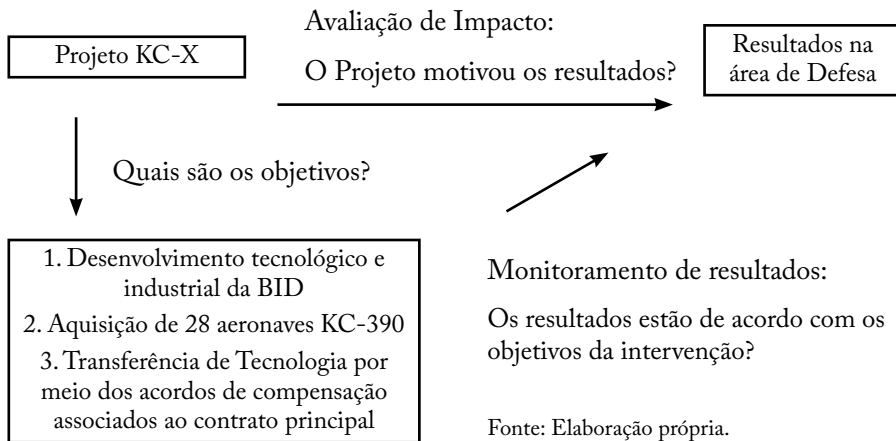
Figura nº 1: Modelo de Sistema Simplificado do Projeto KC-X



Fonte: Elaboração própria.

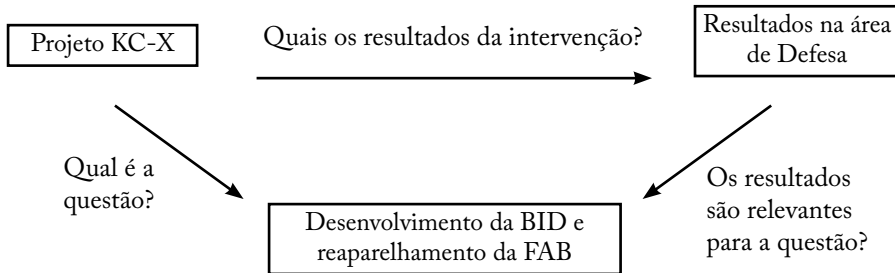
O modelo de *goal-attainment* é uma abordagem de longo prazo, que avalia o alcance dos objetivos/metapas, ou seja, se os objetivos inicialmente esperados, e que orientaram a intervenção, foram alcançados. Portanto, se preocupa em verificar se há uma lacuna entre objetivos que orientam o processo de compensação e os resultados alcançados pelo próprio projeto. Os dois ingredientes básicos para esta avaliação são a medição da meta e a avaliação do impacto da intervenção. Para a medição da meta, a questão-chave que se coloca é: Os resultados estão de acordo com os objetivos da intervenção? E para avaliar o impacto, a questão de avaliação pode ser formulada da seguinte forma: Os resultados são produzidos pela intervenção? Ao se investigar se os resultados foram realmente obtidos devido ao projeto, o modelo permite a verificação de uma relação causal entre a intervenção e os resultados percebidos. Assim, o modelo pode ser apresentado da seguinte forma:

Figura 3: Modelo de *Goal-Attainment* do Projeto KC-X



No modelo de relevância, resolver o problema que motivou a intervenção é o critério de mérito em relação a qual o valor da intervenção merece ser avaliado. Se todo ou parte do problema foi resolvido pela intervenção, então a intervenção é bem sucedida, caso contrário, é um fracasso. O modelo ressalta a importância de se investigar qual é a problemática que levou à formulação do Projeto. Neste caso, a necessidade de meios aéreos para garantir a mobilidade aérea da Força Aérea Brasileira (FAB), considerando o binômio reaparelhamento da FAB e desenvolvimento da BID. Identificada a necessidade do Projeto, pergunta-se: os resultados alcançados são relevantes para a solução do problema?

Figura 4: Modelo de Relevância do Projeto KC-X



Fonte: Elaboração própria.

## PROJETO FX-2

### Descrição do Projeto

O Projeto FX-2 é um projeto de aquisição de 36 (trinta e seis) aeronaves, bem como de logística e de armamentos para o seu funcionamento, com a realização de transferência de tecnologia para a indústria aeronáutica brasileira. Tem como consequências, o estabelecimento de uma parceria estratégica de longo prazo entre Brasil e Suécia, que vai além do próprio Acordo de Compensação entre as partes, e a capacitação para produção da aeronave F-39 *Gripen E/F* no Brasil, além de permitir que companhias aeronáuticas brasileiras participem da cadeia de valor das aeronaves produzidas na Suécia. Os projetos de *offsets*, que totalizam US\$ 9,0 bilhões (170% do valor do contrato assinado), por meio de 60 projetos de transferência de tecnologia, são complementados por uma parceria que visa o desenvolvimento de novas tecnologias futuras.

O Projeto FX-2 é constituído por três contratos, cujo valor estimado da compra total a ser efetuada pelo governo brasileiro foi de US\$ 5,4 bilhões, com 100% de financiamento sueco. Os beneficiários são o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e as empresas Embraer, Atech, Akaer, Ael, Mectron, e Inbra Aerospace (BRASIL, 2016b, p. 102). No cronograma inicial, a promessa de entrega do primeiro exemplar ao Brasil estava estabelecida para 2019, e do último para 2024. No entanto, em novo cronograma divulgado pela FAB, a entrega da primeira aeronave monoposto ao Brasil ficou estabelecida para 2021, configurando, portanto, dois anos de atraso ao cronograma inicialmente programado. Uma questão importante que se coloca é que não há garantias de que o *Gripen NG* poderá ser exportado a partir do Brasil para a América do Sul.

### Parcerias desenvolvidas no Projeto

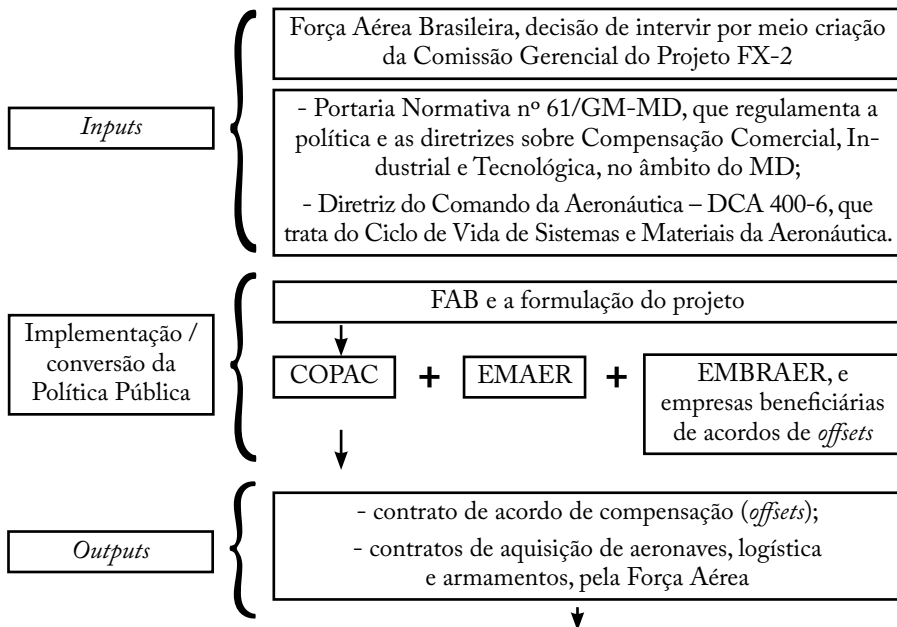
Em 19 de outubro de 2015, foi assinado o novo Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Suécia. Nesse documento, ambos os países decidiram avançar os laços bilaterais ao estabelecerem diálogos políticos regulares, a fim de desenvolver e identificar oportunidades para cooperações mais estreitas entre os países, e para ação conjunta na arena internacional. A parceria estratégica envolve compromissos de cooperação e expansão de investimentos e comércio, assuntos de defesa, ciência, tecnologia, inovação e educação, energia sustentável, meio ambiente, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, seguridade social, e intercâmbio cultural.

Também foi assinado o Termo de Referência entre o Brasil e a Suécia, relativo à cooperação em aeronáutica. Neste documento é definida a visão da parceria, uma eficiente cooperação bilateral em ciência, tecnologia e inovação, que permita aos atores em ambos os países o acesso a tecnologias e capacidades-chaves para sistemas futuros aeronáuticos, civis e militares, de forma a combinar relevância industrial, excelência acadêmica e modos inovadores de trabalho.

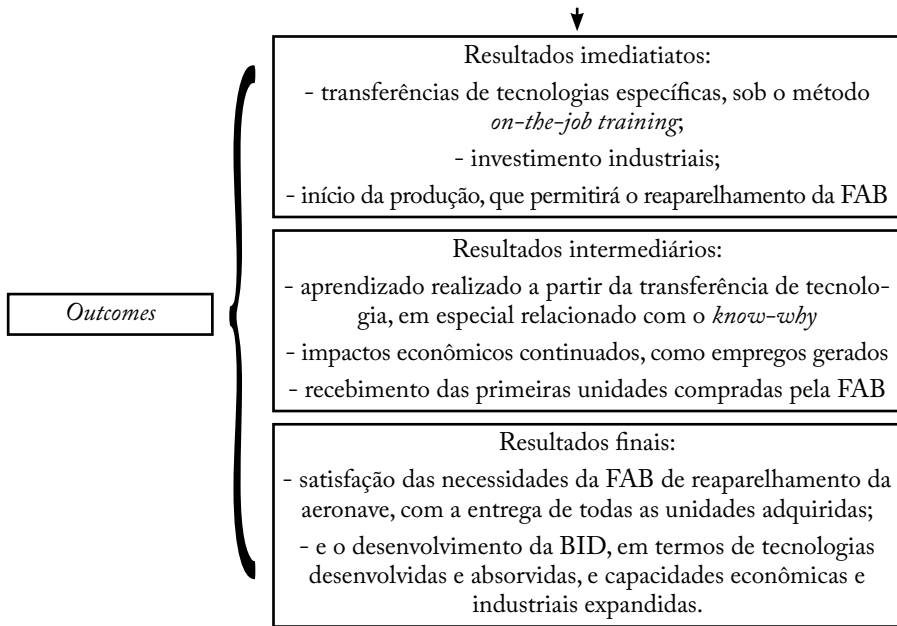
### Avaliação do Projeto

Abaixo, é apresentado o Modelo de Sistema Simplificado do Projeto FX-2.

Figura nº 5: Modelo de Sistema Simplificado do Projeto FX-2







Fonte: Elaboração própria.

Da mesma forma, são apresentados abaixo os modelos de Atingimento de Metas (*goal-attainment*) e de relevância, que visam esquematizar a relação entre objetivos e resultados do projeto, bem como se o problema que motivou a criação da política pública foi resolvido pela sua implementação, respectivamente.

Figura 6: Modelo de *Goal-Attainment* do Projeto FX-2

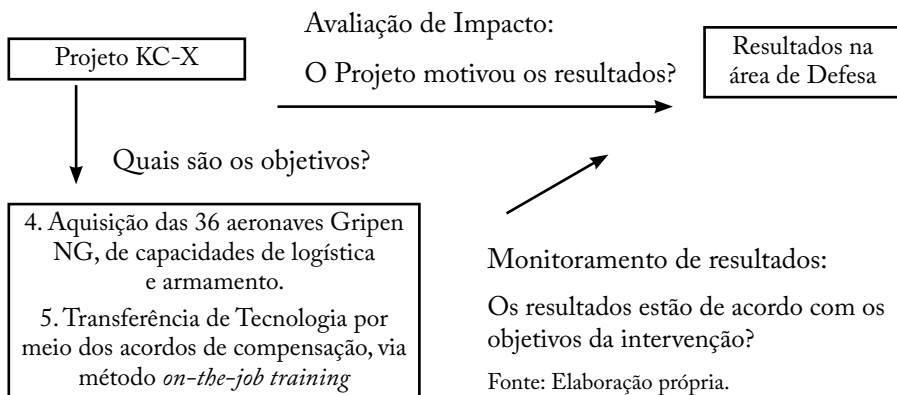
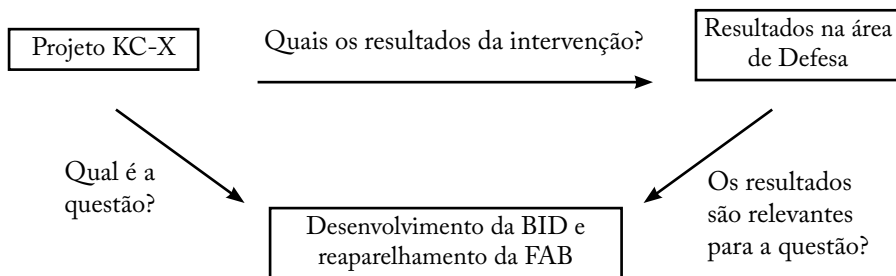


Figura 7: Modelo de Relevância do Projeto KC-X



Fonte: Elaboração própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação dos indicadores para o teste da hipótese revelou, para ambos os projetos de rearmamento da FAB, que a hipótese é atendida apenas parcialmente. Isto ocorre devido ao atraso no cronograma de desenvolvimento da aeronave KC-390, riscos ao cronograma de entrega das 28 aeronaves adquiridas, e atraso no cronograma de desenvolvimento da aeronave *Gripen NG*, além da não garantia de exportação destas aeronaves a partir do Brasil.

Com relação a análise dos modelos, considerando o estágio intermediário de implementação, o Projeto KC-X apresenta resultados em acordo com os objetivos da intervenção, tendo apesar da resposta à investigação ser positiva, considerou-se que os resultados alcançados não resolvem de modo suficiente o problema. Uma vez que a FAB não recebeu as aeronaves adquiridas, e estas ainda não conquistaram a certificação militar final que permitirá sua venda e exportação.

Com relação ao Projeto FX-2, considerou-se que os resultados intermediários também estão de acordo com os objetivos da intervenção. No entanto, da mesma forma que o Projeto KC-X, os resultados alcançados por este projeto, apesar de estarem em acordo com o andamento do Projeto, não resolvem suficientemente o problema. Pois tanto a FAB não recebeu as aeronaves adquiridas, quanto à transferência de tecnologia ainda não foi totalmente realizada.

As parcerias estratégicas estabelecidas contribuem para o atendimento das necessidades de mobilidade e superioridade aéreas da FAB, apesar dos atrasos em ambos os cronogramas e da não garantia de exportação das aeronaves *Gripen NG* a partir do Brasil. Enquanto a Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica entre Brasil e Argentina, se relaciona com o Projeto KC-X na medida em que a *FAdeA* participa da cadeia de produção do KC-390, e a Argentina é signatária de carta de intenção de compra da aeronave, a parceria estratégica Brasil-Suécia permitiu a aquisição das aeronaves *Gripen E/F* pela FAB, a participação da Embraer e outras

empresas nacionais no desenvolvimento e na cadeia de produção das aeronaves, e, ainda, a cooperação no desenvolvimento de tecnologias futuras em aeronáutica, cooperação esta que se expande para outros setores da economia de ambos os países.

Apesar de serem projetos estratégicos de defesa relacionados com a FAB e a indústria aeronáutica nacional, e da presença de acordos de *offsets*, foi observado diferenças entre os objetivos estipulados em cada projeto. Enquanto o Projeto FX-2 se caracteriza por ter contratos de maior escopo de aquisição e transferência de tecnologia, e permitir a construção de uma parceria estratégica de longo prazo para cooperação em pesquisa tecnológica, o Projeto KC-X se organiza por meio de diferentes contratos de aquisição e desenvolvimento de aeronaves, e contratos específicos de acordos de compensação entre firmas. A parceria estratégica assinada com a Argentina não objetiva o desenvolvimento da BID a partir da transferência de tecnologia. Ao mesmo tempo, apesar das diferentes maneiras de se buscar acordos de *offsets*, ambos os projetos se assemelham em buscar a evolução tecnológica da indústria nacional por meio de acordos de compensação tecnológica internacional.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. 2012. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Novo Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Suécia. 19 out. 2015. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/12156-novo-plano-de-acao-da-parceria-estrategica-brasil-suecia-estocolmo-19-de-outubro-de-2015>> Acesso em: 20 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão do Exercício de 2015b. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 31 mai 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de Gestão do Exercício de 2016a. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 13 jun 2017.
- \_\_\_\_\_. Terms of Reference between the Government of the Republic of Brazil and the Government of the Kingdom of Sweden. 2016b.
- \_\_\_\_\_. Working Plan for the High Level Group on Aeronautics and the Supporting Executive Committee. 2016c.
- MARTINS, Cesar Castello Branco. Projetos KC-X e FX-2: A Construção de Parcerias para o Fortalecimento da Defesa Nacional. Dissertação. PPGEST – UFF. Niterói, 2018.
- VEDUNG, Evert. Public Policy and Program Evaluation, New Brunswick, New Jersey and London: Transaction Publishers. 1997. 336 p.
- \_\_\_\_\_. “Six Models of Evaluation” - in Eduardo Araral Jr., Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu (editors) - Routledge Handbook of Public Policy. London & New York (2013), pp 385-400.



## CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA NO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO: UM DESAFIO A SER VENCIDO

Adriano Lauro

Giselli Christina Leal Nichols

### RESUMO

O processo de tomada de decisão no planejamento de longo prazo é um desafio para as organizações em especial devido à complexidade das situações a serem analisadas. No planejamento baseado em capacidades, planejamento de longo prazo que está sendo adotado pela Marinha do Brasil, a Concepção Estratégica é uma orientação de alto nível e define as principais ações a serem executadas. Na Escola de Guerra Naval, o Curso de Política e Estratégia Marítimas desenvolve a elaboração de uma concepção estratégica que irá servir de subsídio para o planejamento de Força (acadêmico). Essa Concepção tem como base os resultados das análises do presente e na identificação dos desafios estratégicos no futuro. O objetivo deste trabalho é apresentar o método utilizado para identificar os principais componentes de uma concepção e uma possível forma de concebê-la. Foram apresentadas fundamentações teóricas, em seguida os alunos foram divididos em três grupos que realizaram uma análise das concepções de outros Estados, identificando os elementos constituintes e, por fim, elaboraram uma proposta concepção.

**Palavras chave:** Concepção estratégica. Planejamento Baseado em Capacidades.

## INTRODUÇÃO

A Marinha do Brasil é uma instituição permanente, cuja missão é “Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa” (BRASIL, 2017, p. 2-1) e visão de futuro é “[...] será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios compatíveis com a inserção político-estratégica de nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira. Ela estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuidos na sua missão” (BRASIL, 2017, p. 2-4). A missão explicita o presente, as tarefas atuais, enquanto a visão traduz a situação futura desejada para a Marinha. Assim, a MB tem como desafio dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais ajustados à sua missão e visão.

A concepção estratégica é, nesse sentido, um conjunto orientador para o planejamento de alto nível da Força baseado no potencial estratégico em torno de capacidades. Procura definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do Poder Naval, de modo a atender aos propósitos estabelecidos na missão e na visão da Marinha do Brasil. Como emprego, entende-se o cumprimento das tarefas que lhe são impostas no presente ou em um futuro muito próximo. Já o preparo visa à transformação do Força, tendo em vista um horizonte de 20 anos adiante a partir do presente, considerando as dinâmicas transformações do mundo atual.

A Escola de Guerra Naval (EGN) desenvolve ao longo do ano letivo o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), que tem por objetivo capacitar os Oficiais-Alunos (OA) a analisarem os arranjos de Forças atuais e as necessidades futuras da Marinha. Para isso, os alunos elaboram uma análise da conjuntura nacional e internacional e desenvolvem um planejamento (acadêmico) que inclui um conceito estratégico naval para orientar a evolução da Marinha.

O objetivo deste trabalho é apresentar o método utilizado para identificar os principais componentes de uma concepção estratégica e como concebê-la. A metodologia foi elaborada após um amplo processo participativo, com embasamento conceitual apresentado pelo instrutor, e de estudos, análises e avaliações de concepções de outros países, de onde se procurou identificar os principais componentes de uma concepção estratégica e debater seus principais aspectos. Os países escolhidos foram Austrália, Canadá, EUA, França, Índia e Reino Unido. Também foram consultadas as Concepções da Rússia, de Defesa do Brasil e do Exército e Força Aérea Brasileira.

O artigo está estruturado em fundamentação teórica, metodologia utilizada, resultados e considerações finais.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Caminha (1982), OTAN (2018) e Institute for Defense Analyses (IDA) (TALIAFERRO *et al.*, 2019) a estratégia é um conjunto de planos interligados em um conceito operativo único construído de forma participativa e que requer pessoal com habilidades de destreza de combate, em apoio ao combate e cívico-militar que estejam familiarizados com o processo de planejamento. Formador da estratégia, o conceito, segundo a OTAN (2018), equivale a uma ideia que serve para resolver um problema e que geralmente representa um requisito de capacidade militar não cumprida ou a necessidade de melhorar uma capacidade existente por meio de inovação tecnológica ou organizacional. Para o IDA (TALIAFERRO *et al.*, 2019), os conceitos têm o propósito de dar solução aos desafios que serão enfrentados pelas forças nacionais. São a base dos planos operacionais e da doutrina, permitindo destacar as capacidades militares necessárias, tanto no presente quanto no futuro. Os conceitos descrevem a forma como a Força e os outros elementos de segurança e defesa de uma sociedade integram suas capacidades entre si e com os outros elementos do poder, com fins de alcançar os objetivos nacionais.

Caminha (1982) destaca que, em países como os EUA e a Rússia, o conceito estratégico faz parte de um conjunto de rigorosa coerência que se soma à Constituição, à organização e ao nível das forças. Neste sentido, e considerando a estratégia como uma estrutura abstrata formada por aspirações, ideias e intenções, é fundamental para manter sob controle o encadeamento de pressões exercidas sobre o inimigo.

Para desenvolver essa arte de coordenar as ações das forças militares, o estrategista tem de domar seus impulsos, lançando mão da racionalidade a fim de conferir maior objetividade na concepção. Isto ganha importância na medida em que se compreende que a estratégica é que garante a realização dos fins fixados na política por meio da composição das forças necessárias. A abordagem cartesiana indicada por Caminha (1982) faz-se necessária pois, sem ela, a estratégia pode ser construída sobre fundamentos frágeis ou tornar-se resultado de sentimentos e opiniões subjetivas do estrategista.

Ainda que considere que a formulação da estratégia deva estar associada a sólidos conhecimentos, informações precisas e atualizadas, inteligência perspicaz e experiências válidas dos estrategistas, o autor defende a necessidade de uma metodologia capaz de “combinar, adequadamente, soluções dadas a problemas de natureza diferente, dados imprecisos e hipóteses” (CAMINHA, 1982, p. 159). Os vários níveis decisórios, os problemas de natureza diversas oriundos da fragmentação dos problemas globais e a participação de vários órgãos não podem, todavia, fazer do método instrumento de rigidez que limite as soluções para os diferentes problemas que porventura surjam na sua elaboração.

A metodologia permite sistematizar o desenvolvimento da concepção estratégica e auxiliar na sua construção. É um instrumento importante, cuja aplicabilidade

deve levar à formação de um conjunto de planos interligados que indiquem a ordem de execução das decisões relativas ao preparo e ao emprego dos instrumentos do Poder. Apesar de ocasionalmente lhe ser imputada responsabilidade por sucessos e fracassos na história militar, a metodologia, por si só é inapta para produzir bons resultados. Deve, antes de tudo, estar associada a experiências válidas, sólidos conhecimentos, informações precisas e atualizadas e inteligência perspicaz.

A fim de adaptar-se a esses futuros desafios, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criou o *Concept Development and Experimentation (CD&E)* OTAN (2018), um processo prospectivo para desenvolver e avaliar novos conceitos antes de comprometer recursos extensivos e que testa sua posição no desenvolvimento de capacidades e as relações com outros processos associados. O desenvolvimento de conceitos oferece às ideias amplas, e às vezes mal definidas, uma chance de serem examinadas por grupos de especialistas em um processo lógico. O desenvolvimento de capacidades abrange análise estratégica, identificação de requisitos de capacidade, identificação e implementação de soluções. Esses requisitos podem resultar das avaliações de possíveis requisitos futuros, requisitos de planejamento de defesa a médio prazo, lições aprendidas ou requisitos operacionais urgentes.

O CD&E é uma das ferramentas que impulsionam a transformação da OTAN, permitindo o desenvolvimento estruturado de soluções a partir de ideias criativas e inovadoras. É uma metodologia cientificamente aplicada ao desenvolvimento de uma capacidade quando a lacuna conceitual é identificada. Contribui, nesse sentido, para o desenvolvimento da capacidade através da introdução de recursos anteriormente desconhecidos.

Sua aplicação, entretanto, é baseada em um processo de avaliação e controle para que sejam garantidos a coerência conceitual, o manejo experimental na execução e a análise rigorosa e imparcial nas expectativas e resultados. O processo de desenvolvimento de um conceito pelo CD&E passa por uma análise aprofundada do problema e identificação de possíveis soluções conceituais; elaboração de um conceito propriamente dito; desenvolvimento de soluções; análise da adequação das soluções; e experimentação para gerar hipóteses, refinar ou validar as soluções propostas.

Segundo a OTAN (2018), o processo de formulação de uma concepção estratégica deve ser hodierno, harmonioso e objetivo, bem sustentado teoricamente, com elevado rigor metodológico, capaz de orientar o pensamento estratégico de defesa nacional e as políticas a ele vinculadas. O papel do desenvolvimento do conceito é identificar soluções para déficits ou lacunas de capacidade. Especialmente devido ao surgimento de novos problemas, que podem ser causados por alguma combinação de fatores políticos, sociais, econômicos, tecnológicos, doutrinários ou pela introdução de novos objetivos em uma situação preexistente. A solução, desta forma, pode ser fornecida por um novo conceito que se torna necessário devido à falha dos conceitos existentes ou porque já estão obsoletos. O desenvolvimento de um conceito, portanto, fornece a estrutura na qual uma solução pode ser desenvolvida.

Para Taliaferro *et.al.* (2019), as concepções são as bases do plano operacional e também devem ser avaliadas e testadas. Os conceitos são analisados e postos à pro-

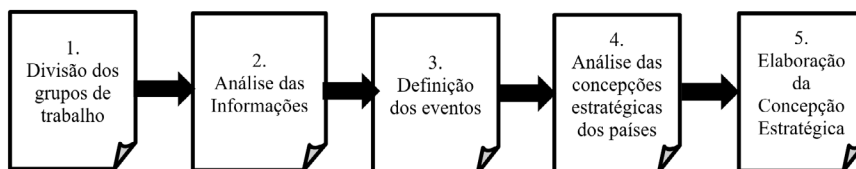


va por meio de jogos de guerra e simulações para assegurar que evoluam de forma confiável e efetiva, baseados em capacidades requeridas e propostas bem definidas.

## METODOLOGIA

A metodologia desenvolvida como proposta para elaboração de uma concepção estratégica levou em consideração a definição de etapas pré-estabelecidas pelos instrutores do C-PEM 2019, conforme visto na (Figura 1):

Figura 1: Sistemática para elaboração da Concepção Estratégica



Fonte: Elaborado pelos autores.

### 2.1 Divisão dos grupos de trabalho

Para realização da etapa inicial de elaboração da Concepção Estratégica, os 45 alunos da turma 2019 do CEPEM foram divididos em três grupos (Alfa, Bravo e Charlie). A divisão foi realizada pelos instrutores, no início do ano letivo, visando a distribuição de especialidades entre os grupos, considerando que a turma é composta por Capitães de Mar e Guerra da Armada, Fuzileiros Navais, Intendentes de Marinha, Médicos, Engenheiros Navais, Coronéis Exército Brasileiro, Coronéis da Força Aérea Brasileira, Servidores Civis da Marinha do Brasil, sendo engenheiros, professores, além de um Capitão de Longo Curso. Apesar da tentativa de se balancear os grupos com pessoas de mesmas especialidades, a vivência de cada um dos alunos ao longo de cerca de 30 anos de carreira dá aos grupos características específicas que os tornam peculiares.

### 2.2 Análise das informações

A primeira tarefa designada para os alunos foi realizada em conjunto a partir de informações coletadas pelos instrutores por meio do processo conhecido como *Environmental Scanning* e apresentadas na aula. Por meio dessa ferramenta, procurou-se identificar os eventos, tendências, questões e expectativas e seus relacionamentos internos e externos referentes ao Poder Naval brasileiro. Esse método é utilizado para conhecer os desenvolvimentos que possam desafiar suposições do passado ou fornecer novas perspectivas sobre ameaças ou oportunidades futuras (GORDON; GLENN, 2009).

Os eventos são ocorrências específicas que acontecem em diferentes áreas referentes ao ambiente de uma organização. São importantes para o funcionamento e sucesso do negócio, podendo ocorrer tanto no ambiente interno como no externo. Às vezes esses eventos seguem um padrão e tendem a mover-se em uma direção específica, configurando-se em tendências. Ao observar as tendências, pode-se identificar qualquer mudança na força ou frequência dos eventos que sugerem uma mudança na área específica em que está inserida a organização. No curso dos eventos e tendências, algumas preocupações, ou questões, podem surgir. Identificando essas questões emergentes, as organizações podem tomar medidas corretivas para resolvê-las. As expectativas dizem respeito aos interesses dos grupos sobre as questões levantadas.

A análises dessas informações foram realizadas pelos alunos conjuntamente com base em documentos, obras bibliográficas e matérias jornalísticas relativas à geopolítica global, à conjuntura interna e externa (micro e macro ambiente) e aos elementos característicos do ambiente interno de segurança e defesa. Seguidas de um amplo debate, possibilitaram a identificação dos fatores e riscos que, de alguma forma, influenciam ou podem influenciar o ambiente de defesa nacional. Essa análise diagnóstica serviu para fundamentar a construção de cenários, elaborados de forma simplificada em forma de eventos, relativos aos poderes Naval e Marítimo do Brasil.

### 2.3 Definição dos Eventos

Com base nas análises realizadas na etapa anterior, os alunos elaboraram uma série de 16 eventos plausíveis, correlacionando as incertezas críticas com as tendências e os atores identificados na varredura do ambiente. Caracterizados como possíveis ocorrências futuras, externas à organização, os eventos tendem a exercer um impacto significativo sobre a capacidade de a organização atingir seus objetivos. Possuem algumas características como possuir, pelo menos, 1 (um) fato portador de futuro, que é o indicativo de que podem acontecer; não são projeções do passado ou repetições de acontecimentos; devem ser redigidos no afirmativo para evitar dificuldades de interpretação e não podem ser mutuamente excludentes (MARCIAL; GRUMBACH, 2008).

Depois de análises qualitativas realizadas por toda a turma, os 16 eventos iniciais, foram reduzidos a onze. Após a definição desses eventos, foi utilizado o software Puma, componente do BrainstormingWeb, do método Grumbach<sup>1</sup>, para estabelecer a probabilidade e o grau de ocorrência de cada um deles por meio de pesquisa Delphi e gerar um *ranking* dos mais prováveis. Os onze primeiros eventos foram divididos entre os três grupos de trabalho para realização da análise com base nos seguintes parâmetros: tema/título do evento, a descrição, o impacto, as consequências e as medidas a tomar. Posteriormente, os grupos apresentaram o resultado da tarefa. A análise dos eventos possibilitou a identificação de possíveis impactos à atuação da Marinha do Brasil no futuro.

---

1 O método Grumbach é utilizado para a elaboração de planejamentos estratégicos com visão de futuro baseados em cenários prospectivos (BLOIS et al, 2017).

## 2.4 Análise das concepções estratégicas

Nesta etapa, cada grupo examinou duas concepções estratégicas de diferentes países. O objetivo dessa tarefa foi a identificação e análise dos elementos constituintes<sup>2</sup> de cada documento. Além desses elementos, os grupos identificaram diferenças nos conceitos empregados e nos públicos-alvo para os quais foram elaborados os documentos.

Após a realização do diagnóstico, os resultados foram apresentados aos demais grupos para que os alunos pudessem conhecer as características e compreender o modo de elaboração de cada concepção. Os grupos puderam, com a dinâmica, observar e assimilar as diferentes visões desenvolvidas pelos países, e desta forma, elaborar as próprias concepções estratégicas.

Os Grupos Bravo e Charlie usaram como base a matriz de elementos sugerida pelo instrutor e apresentaram os principais conceitos encontrados. O Grupo Alfa apresentou uma análise distinta dos demais, focando-se mais na ligação entre o documento e as etapas desenvolvidas pelo Planejamento Baseado em Capacidades (BPC).

O material produzido por cada grupo foi disponibilizado na plataforma de Educação a Distância (EaD), para que pudesse ser consultado por todos.

## 2.5 Elaboração da concepção estratégica

Na etapa final, cada grupo elaborou uma Concepção Estratégica para a Marinha do Brasil com base no diagnóstico estratégico realizado em momentos distintos e nos cenários prospectivos elaborados em conjunto por todos os alunos nas aulas anteriores. Nessa fase, o grande desafio foi conseguir criar um ideia que permitisse fazer a ligação entre o presente e o futuro, considerando o cumprimento de todas as tarefas a serem entregues pela MB à sociedade, explorando as oportunidades e mitigando as ameaças do ambiente, em especial a rápida evolução tecnológica, as mudanças sociais com fortes impactos na Força e a necessidade de adaptação da Marinha à essas (r)evoluções.

## RESULTADOS

Foram observados três resultados concretos dessa dinâmica de estudos de uma concepção estratégica. São eles: a identificação dos elementos constituintes das concepções estratégicas de outros Estados; as principais ideias das concepções estudadas; e a proposta de três concepções estratégicas para a MB elaboradas pelos grupos.

Como resultado da identificação dos elementos dos documentos examinados,

---

<sup>2</sup> Os elementos constituintes de uma concepção estratégica, inicialmente levantados pelos instrutores, são: ideias orientadoras, doutrina, espaço geográfico, ações no presente, ações no futuro, estrutura da Força, organização, atores aliados, desafios, inimigos, capacidades e ou tarefas atuais, capacidades e ou tarefas a desenvolver, forma, objetivos, público alvo, prioridades, gestão, integração vertical e horizontal e postura.

foram elaborados quadros com inclusão de cada item. Alguns desses, no entanto, não foram observados explicitamente, mas depreendidos. Como exemplo, cita-se o caso da identificação do público-alvo no documento francês, onde o entendimento foi de que o documento era dirigido aos militares encarregados de preparar, conceber, conduzir e apoiar o emprego das Forças, e, secundariamente, a todo o Ministério da Defesa. Essa observação foi apresentada e debatida com os outros grupos e instrutores. A subjetividade de alguns aspectos analisados possibilitou enriquecer os debates em sala de aula.

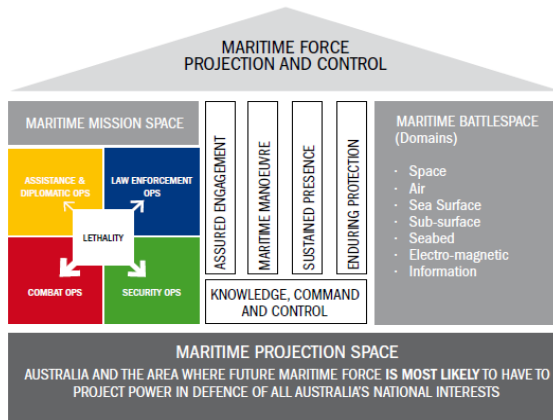
O Quadro 1 sintetiza o trabalho de dois grupos sobre o estudo de concepções de outros países. A figura 2, que representa a postura e comunica a estratégia da Austrália, auxiliou no entendimento das concepções estratégicas tornando-se, inclusive, fonte de inspiração para um dos grupos quando da elaboração estratégica. O terceiro produto concreto foram as três concepções elaboradas pelos grupos onde foram expostas ideias a respeito da Marinha do Brasil, considerando-se todos os elementos estudados até então.

Quadro 1 – Elementos constituintes encontrados nos documentos

Elementos Constituintes	Reino Unido	India	França	Austrália
Ideias Orientadoras	X	X	X	X
Doutrina	X	X	X	
Espaço Geográfico	X	X	X	X
Ações no Presente	X	X	-	-
Ações no Futuro	X	X	-	X
Estrutura da Força	-	-	-	X
Organização	-	X	-	X
Atores Aliados	X	X	X	X
Desafios	X	X	X	X
Inimigos	X	X	X	X
Capacidades e ou Tarefas Atuais	X	X	X	-
Capacidades e ou Tarefas a Desenvolver	X	X	X	X
Objetivos	X	X	X	X
Público-Alvo	X	-	X	X
Prioridades	-	X	X	X
Gestão	X	-	-	X
Integração Vertical e Horizontal	X	-	X	X
Postura	X	-	X	X

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 2 - Austrália



Fonte: AUSTRALIAN DEFENCE FORCE, p. 14.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O método utilizado no Curso de Política e Estratégia Marítimas 2019 (C-PEM) permitiu aos Oficiais-Alunos (OA) elaborar uma concepção estratégica para a Marinha do Brasil (MB) que, apesar de acadêmica, possui forte aderência à realidade. A fundamentação teórica foi realizada com base em um reconhecido autor nacional e documentos e concepções estratégicas de outros países, permitiu o desenvolvimento do pensamento analítico e consubstanciado, fundamental para o exercício de elaboração deste tipo de documento. O trabalho também obteve subsídios de um cenário prospectivo elaborado pelos próprios alunos e instrutores, o que proporcionou ideias para abordar os desafios atuais e futuros da Força.

No desenvolvimento das tarefas, os alunos tiveram que aplicar intensa análise crítica, principalmente no exame detalhado das concepções estratégicas de outros países e nos debates realizados na apresentação desses documentos aos colegas de classe. Também, a busca da criatividade foi intensa na tentativa de se criar soluções inovadoras para os complexos problemas a serem resolvidos com os limitados recursos financeiros disponíveis.

O trabalho em grupo e os debates permitiram que conhecimentos tácitos de alunos com cerca de 30 anos de serviço ativo na MB, no Exército Brasileiro (EB), na Força Aérea Brasileira (FAB) ou em atividades marítimas fossem externalizados e explicitados em uma concepção estratégica. Assim, oficiais e funcionários com larga experiência e vasto conhecimento puderam desenvolver suas competências e contribuir significativamente para a formação de um pensamento crítico na MB, levando à proposição de uma metodologia para elaboração da concepção estratégica, fundamentada em estudos teóricos e práticas sistemáticas.

## REFERÊNCIAS

- AUSTRALIAN DEFENCE FORCE. *Future maritime operation concept – 2025. Maritime force projection and control*. Disponível em: [http://www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/FMOC\\_2025\\_Unclassified.pdf](http://www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/FMOC_2025_Unclassified.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. Estado Maior da Armada. EMA-300. *Plano Estratégico da Marinha. 3ª Rev.* Brasília, 2017.
- BLOIS, Henrique D. et al. Proposta de planejamento para a saúde pública em pequenos municípios. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 49. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8237/1/ppp\\_n49\\_proposta.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8237/1/ppp_n49_proposta.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.
- CAMINHA, João C. G. Delineamentos da Estratégia, vol. 3. Biblioteca do Rio de Janeiro: Exército Editora, 1983.
- CANADIAN ARMED FORCES. *Defence Plan – 2018-2023. Operationalizing Canada's new defence policy*. Canada: National Defence, 2018. Disponível em: <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/2018/defence-plan-2018-2023.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.
- COMITEED TO EXCELLENCE IN DEFENSE OF THE NATION. *Russia military power – building a military to support great power aspirations*. Russia: Defense Intelligence Agency, 2017. Disponível em: [www.dia.mil/Military-Power-Publications](http://www.dia.mil/Military-Power-Publications). Acesso em 20 out. 2019.
- GORDON, Theodore J.; GLENN, Jerome C. Environmental scanning. *Futures research methodology*, v. 3. EUA: Millenium Project, 2009.
- INDIAN NAVY. *Ensuring secure seas: indian maritime security strategy*. India: Integrated Headquarters, Ministry of Defence, 2015. Disponível em: [https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian\\_Maritime\\_Security\\_Strategy\\_Document\\_25Jan16.pdf](https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.
- MARCIAL, Eliane Coutinho; GRUMBACH, Raul J. dos Santos. *Cenários Prospectivos: Como Construir um Futuro Melhor*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MINISTÈRE DE LA DEFENSE. *Carta de Promulgação*. Paris: 2013.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN. *Concept development and experimentation policy and process: how analysis provides rigour*. USA: 2010. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a584337.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.
- TALIAFERRO, Aaron C. et al. INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSES. *Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (CBP)*. 2019.
- THE ROYAL NAVY. *Future Navy vision – The Royal Navy today, tomorrow and towards 2025*.
- UNITED STATES NAVY. *A design for maintaining maritime superiority*. EUA: dec. 2018. Disponível em: [https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/Design\\_2.0.pdf](https://www.navy.mil/navydata/people/cno/Richardson/Resource/Design_2.0.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

## REATORES DUAIS

José Augusto Abreu de Moura. Prof. Dr. (EGN / PPGEM)

### RESUMO

O desenvolvimento de tecnologias de defesa que tenham posterior aproveitamento no uso civil, a dualidade tecnológica, é importante nas considerações relativas à Base Industrial de Defesa. No caso da energia nuclear, coube à Marinha desenvolver essa capacidade nacional, com a motivação de obter um submarino nuclear, caracterizando uma dualidade invertida. Nesse processo foi formado um considerável complexo industrial nos setores naval e nuclear, o que é oportuno porque, devido às novas exigências de segurança decorrentes do acidente de Fukushima e de redução de emissões devida ao Acordo de Paris, de 2015, existe uma tendência mundial de empregar “*small modular reactors*”, considerados mais seguros e, inclusive, sua instalação em plataformas flutuantes, propiciando a utilização das tecnologias usadas em submarinos nucleares. O Brasil poderá aproveitar melhor tal oportunidade quando colocar em operação seu primeiro reator, ora em construção pelo Programa Nuclear da Marinha, mas as restrições orçamentárias podem retardar essa benéfica dualidade.

**Palavras-chave:** dualidade, *small modular reactors*, Fukushima

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de tecnologias no setor de defesa que tenham posterior aproveitamento no uso civil, ou seja, a dualidade tecnológica civil-militar, é um fator importante nas considerações relativas à Base Industrial de Defesa (BID), sendo que este caso é denominado *spin-off*, e que o caso do aproveitamento de tecnologias de uso civil para sistemas militares é chamado *spin-in* (AMARANTE, 2012, p. 32).

Tais casos são mais frequentes que se supõe. No plano internacional há muitos exemplos, como a Internet e o *Global Positioning System* (GPS). No nacional, isso também já aconteceu, cite-se o desenvolvimento e fabricação de sonares (80 unidades) pela Universidade de São Paulo, para a Marinha do Brasil (MB), no contexto da mobilização para a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tecnologia depois passada à indústria para a produção de ecobatímetros, equipamentos aplicados nas embarcações em geral, um caso típico de *spin-off*.

No caso da energia nuclear, o país pioneiro – Estados Unidos da América (EUA) – teve suas forças armadas à testa no início do desenvolvimento, porque a motivação consistia na produção de armas nucleares, também no contexto da Segunda Guerra Mundial, ocorrendo, depois, o *spin-off*, com a construção de usinas de geração de energia elétrica. Com o Brasil não ocorreu assim. A obtenção da tecnologia de enriquecimento urânio foi o núcleo do Acordo Brasil-Alemanha Ocidental de 1975, mas essa tentativa foi frustrada por ação dos EUA junto aos alemães e à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), provocando o fornecimento de uma tecnologia sabidamente ineficaz e a assinatura de um acordo de salvaguardas extremamente restritivo.

Nessas condições o Governo apelou para as Forças Armadas, cabendo à Marinha o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação – a que se sabia eficaz e fora negada no Acordo – com a motivação de criar condições para a construção de um submarino de propulsão nuclear, necessidade estratégica então vislumbrada, tendo em vista que o combustível para tais meios navais, fabricado com urânio enriquecido, não é passível de importação e é semelhante ao que aciona as usinas. (NEDAL, 2011)

Assim, a Marinha do Brasil foi envolvida, mas no sentido inverso das forças armadas dos países desenvolvidos, ou seja, empenhando-se em um empreendimento de escopo nacional, para criar condições de produzir um sistema militar de seu interesse – no que continua ativa até os dias atuais, ação que escapa aos conceitos de *spin-off* e *spin-in*, que pressupõem um aproveitamento de tecnologias de um fim para outro, não seu desenvolvimento intencional desde o início, para um fim que não é o de interesse direto da Força.

No caminho trilhado até o presente, várias foram as conquistas obtidas para benefício do País, culminando com o domínio tecnológico do ciclo de produção do combustível nuclear, a fabricação continuada de parte do combustível para a usina



Angra I e a capacidade de produzir diversos equipamentos do setor, frutos da infraestrutura implantada, mesmo antes da construção do submarino nuclear.

## A INFRAESTRUTURA IMPLANTADA

O desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear inclui dois programas da MB, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que abrange o casco e equipamentos da unidade (assim como de quatro submarinos convencionais) e conta com a transferência de tecnologia francesa do *Naval Group* (empresa antes denominada *Direction de Constructions Navales Services - DCNS*), decorrente do acordo Brasil-França de 2008; e o Programa Nuclear da Marinha (PNM), que abrange o reator e toda a parte de geração de energia elétrica a partir dele para a propulsão, de responsabilidade da MB, sem qualquer auxílio estrangeiro.

O PNM, executado pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CT-MSP), compreende o projeto do ciclo do combustível nuclear, com o propósito de dominar a tecnologia de sua produção, e o projeto do Laboratório de Geração Nucleo-elétrica (LABGENE). (CTMSP, 2019)

Esse último projeto replica a exitosa linha de ação adotada pelos norte-americanos quando do desenvolvimento do *USS Nautilus*, no início dos anos 1950, e consiste num protótipo em terra do sistema propulsor, com equipamentos iguais aos que serão instalados na unidade. Trata-se de uma planta de energia nuclear de 48 MW de potência térmica, o que se estima capaz, se fosse o caso, de abastecer uma cidade de 20.000 habitantes, e que deverá ser prontificada até 2021 (CARVALHO JUNIOR, 2018, sl. 22e 23).

Em 2012 foi completado o ciclo do combustível nuclear, conseguindo-se a fabricação do hexafluoreto de urânio (denominada tecnicamente “conversão”), o composto gasoso desse mineral necessário ao enriquecimento nas ultracentrífugas - o passo que faltava, ainda que em uma instalação-piloto, no Centro Industrial de Aramar (CINA) da Marinha do Brasil, em Iperó-SP. (DEFESANET, 2012)

A conversão é a única etapa da produção de combustível nuclear que, em termos industriais, ainda é feita totalmente no exterior, pois o Brasil ainda não tem escala para a construção de uma unidade fabril (GÓES et al, 2019).

A fabricação das ultracentrífugas, seu agrupamento em módulos denominados “cascatas”, bem como sua instalação e comissionamento, são realizados pelo CINA, mas elas são instaladas e operadas no complexo de Rezende-RJ das Indústrias Nucleares do Brasil (INB), cuja atuação abrange desde a mineração do urânio até a fabricação das pastilhas de combustível. A INB está crescendo e, em agosto de 2018, inaugurou a sétima cascata das 10 que compõem a primeira fase da ampliação, com a qual produzirá 70% do combustível da usina Angra 1.

A segunda fase prevê a implantação de mais 30 cascatas, de um tipo mais moderno e já em testes no CINA, permitindo a autossuficiência, ou seja, a fabricação

do combustível necessário às usinas Angra 1, 2 e 3, esta última ainda em construção, para o Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), e para exportação (o que já tem ocorrido). Além disso, como o combustível das usinas contém urânio enriquecido a 5%, também está previsto o fornecimento do hexafluoreto nesse nível para o CINA, a fim de lá prosseguir no enriquecimento até o grau necessário ao reator do submarino de propulsão nuclear. (SOUZA, 2019; CAIAFA, 2018)

Uma das instalações fabris com grande participação no PROSUB e no PNM é a NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S. A.. A empresa, localizada em Itaguaí-RJ, é uma indústria de base produtora de bens de capital sob encomenda, que tem por objeto projetar, desenvolver, fabricar e comercializar componentes pesados empregados em usinas nucleares, construção naval, “*offshore*” e outras aplicações.

Em seu histórico consta, entre muitos outros itens fabricados, condensadores e acumuladores para a usina de Angra 2; geradores de vapor para Angra 1; o pressurizador, condensadores e acumuladores de Angra 3; parte do reator da usina argentina de Atucha 1; o reator do LABGENE; o reator e geradores de vapor do submarino nuclear; os cascos de três submarinos classe Tupi; os cascos dos quatro novos submarinos convencionais (S-BR); blocos estruturais para plataformas petrolíferas; e componentes para usinas hidrelétricas. (NUCLEP, 2019)

Vê-se, assim, que o Brasil, ainda que não estando na dianteira da tecnologia nuclear, possui uma infraestrutura com considerável capacidade, e ela está crescendo, o que pode ensejar o aproveitamento das oportunidades que parecem estar se delineando a médio prazo.

## A DEMANDA POR ENERGIA NUCLEAR

Em 2011, com o tsunami que atingiu a usina de Fukushima e produziu um vazamento que contaminou uma vasta região em torno, verificou-se uma onda de revisão de projetos semelhantes e o recrudescimento da propaganda contrária à energia nuclear, com forte efeito na opinião pública.

Na Alemanha e em outros países onde antes já havia planos para abandoná-la, eles foram acelerados; outros países que estavam considerando sua adoção, desistiram da idéia; no Japão, o Governo da época também pretendeu abandoná-la, mas o que se seguiu, em 2013 mudou essa orientação com um plano que a considerava importante. De qualquer forma, as projeções globais de sua utilização no futuro mais distante passaram a ser inferiores às dos planos de antes do acidente, mas vários países comprometidos com essa linha de ação, persistiram nela, de maneira que, em termos quantitativos, a mudança provocada pelo acidente foi relativamente pequena (ORGANISATION, 2017, p.22, 59). O relatório de 2019 da *World Nuclear Association* corrobora tal informação mostrando uma sensível queda global da energia elétrica gerada por reatores nucleares em 2012, seguida por uma lenta ascensão que segue até 2018, o último registro. (WORLD, 2019, p. 10, fig. 1)

Assim, vê-se que, num mundo em que se faz a apologia das fontes renováveis, destacando-se nos últimos tempos a eólica e a solar, e que a energia nuclear tem problemas sérios – proliferação de armas e riscos de contaminação – ela continua sendo demandada.

Isto exige uma boa explicação - as usinas nucleares têm também vantagens: são extremamente confiáveis; nos EUA, são consideradas, de longe, as fontes mais confiáveis da matriz energética, operando 93 por cento do tempo, mesmo em condições climáticas que restringem ou mesmo impedem o funcionamento das termelétricas; não dependem dos regimes de cheia-vazante dos rios; não acarretam a formação de lagos que impedem a utilização de grandes extensões de terra úteis como as hidrelétricas; e a potência elétrica gerada também não depende de variações sazonais ou diárias como as eólicas e solares. Além disso não emitem carbono, como as que usam combustíveis fósseis, aspecto extremamente oportuno, por ir de encontro às atuais exigências da comunidade internacional. (PONEMAN, 2019)

Em 2015 firmou-se o Acordo do Clima, em Paris, nome pelo qual ficou conhecido o tratado estabelecido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (“*United Nations Framework Convention on Climate Change*” – UNFCCC), convenção que tem o propósito de reduzir a emissão de gases de efeito estufa, no contexto do desenvolvimento sustentável.

O Acordo tem o objetivo de fortalecer a resposta à ameaça de mudanças do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os aspectos delas decorrentes, pretendendo manter o aumento da temperatura global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais, se possível, limitando-o a 1,5° C. (MINISTÉRIO, 2019)

A energia nuclear, ainda que não seja renovável, é classificada como fonte limpa pelo baixo nível de emissão de gases de efeito estufa associado ao seu uso, e recentes estudos do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) e da Agência Internacional de Energia (IEA) a consideram fundamental para a redução dessas emissões. (FGV, 2019, p.6)

Este último organismo inclusive, no estudo *Nuclear Power in a Clean Energy System*, considera que as políticas governamentais têm falhado ao não dar o devido valor à energia nuclear quanto a sua importância como fonte de baixo carbono e de segurança energética porque, sem o seu apoio, os esforços globais de transição para um sistema de energia limpa tornar-se-ão drasticamente mais difíceis e onerosos. As fontes solar e eólica devem desempenhar um papel muito maior para que os países alcancem as metas de sustentabilidade, mas é extremamente difícil visualizar como isso poderá ser conseguido sem a ajuda da nuclear. (BIROL, 2019, p. 2)

Tem-se, assim, duas motivações contrárias, a conveniência das usinas nucleares por razões ambientais e o temor das consequências de acidentes nucleares, especialmente numa época em que desastres naturais nunca vistos estão ocorrendo, como o tsunami de 2004 e, especificamente no caso aqui tratado, o que provocou o acidente de Fukushima. Este problema exige uma solução tecnológica.

## A SOLUÇÃO TECNOLÓGICA

Para atender a tais motivações, uma alternativa antiga está recebendo atenção dos pesquisadores e governos em vários países - as usinas baseadas em reatores de pequeno porte, atualmente chamados “*Small Modular Reactors*” (SMR).

Na realidade, a AIEA define “pequenos (“*small*”) reatores os de até 300 MWe (megawatts de potência elétrica), e os “reatores médios (“*medium*”) os de até 700 MWe. Juntos, eles aparecem nas publicações dessa Agência como SMR (“*Small and Medium Reactors*”), contudo, essa sigla tem sido mais usada como abreviatura de “*Small Modular Reactors*”, em que o termo “modular” se deve à possibilidade de eles serem empregados isoladamente, em sistemas com reatores maiores, com fontes não nucleares, incluindo as renováveis, e mesmo para outras finalidades que não a geração de energia elétrica, como dessalinização e mineração. Existe ainda uma subcategoria, os “reatores modulares muito pequenos” (“*very Small Modular Reactors*” – vSMR), cuja potência fica em torno de 15 MWe, aplicáveis a comunidades ou aplicações de porte bem menor que as atendidas pelos SMR.

As usinas nucleares tradicionais têm, normalmente, mais de 1600 MWe devido à economia de escala na operação, mas reatores bem menores têm sido fabricados - muitos deles para propulsão naval, criando uma vasta experiência nesse setor da Engenharia. Isto é conveniente pois, hoje, devido principalmente aos altos investimentos necessários para a construção das grandes usinas e à existência de sistemas elétricos de menor porte a serem abastecidos, há um movimento em direção a usinas menores. Uma razão a mais de interesse, pelo menos nos EUA é que as usinas SMR se prestam a substituir prontamente, e no mesmo lugar, as termelétricas a carvão, facilitando o esforço pela redução de gases de efeito estufa.

Os SMR destinados à geração elétrica têm maior simplicidade de projeto, menor tempo de construção, e menores custos de instalação no local onde operarão. Assim, devido ao menor porte e à modularidade, a usina pode ser quase completamente construída em fábrica e depois, montada, instalada e posteriormente ampliada módulo por módulo, reduzindo o custo, aumentando o nível de qualidade e eficiência da construção e tornando seus projetos passíveis de serem realizados por empresas privadas, inclusive pequenas, como já ocorre em alguns países; (SMALL, 2019)

Sendo menores, eles implicam alto grau de segurança inerente ou passiva para o caso de avarias, ou seja, cumprem uma série de requisitos de projeto muito difíceis ou inviáveis nas que empregam reatores grandes, inclusive o posicionamento vertical mais baixo do reator, que proporcionam grande resiliência natural e contenção de efeitos prejudiciais, como resistência estrutural e blindagem mais eficiente nas partes que contêm elementos radiativos e não dependência de sistemas externos para a operação, p. ex. usando sistema de água de refrigeração por gravidade, e não por bombas. (INGERSOLL, 2011)

Seu menor porte e as características acima tornam-nas de operação mais simples, adequadas a redes elétricas de menores dimensões e a países com menos experiência com energia nuclear; além disso, têm menor necessidade de água de resfriamento, permitindo operação em regiões remotas e certas aplicações específicas, como mineração;

Têm potencial para instalação subterrânea ou submarina do reator, provendo maior proteção contra desastres naturais (sísmicos ou tsunamis) ou provocados pelo homem (queda de aviões, p. ex.);

Em todo o mundo há, atualmente, três SMR operando, cinco em construção (inclusive o CAREM 25, na Argentina), dez em fase de desenvolvimento avançado, vinte e dois em estágios iniciais de desenvolvimento e seis vSMR sendo desenvolvidos. Diversas tecnologias são empregadas, inclusive a PWR (*Pressurized Water Reactor*), a mais comum, que é usada pelas usinas brasileiras e que será a do submarino de propulsão nuclear. (SMALL, 2019)

### AS USINAS NUCLEARES OFFSHORE

A ideia de colocar uma usina núcleo-elétrica numa plataforma flutuante não é nova. Os EUA construíram a primeira, que operou entre 1968 e 1977, na Zona do Canal do Panamá; mas essa não tem sido uma prática habitual. (SMALL, 2019) Atualmente, contudo, estão surgindo projetos de “*Ocean Nuclear Power Plant*” (ONPP), buscando não só a energia limpa e a maior segurança contra acidentes nucleares, como seu provimento em regiões remotas onde a construção em terra seria difícil; a maior proximidade dos utilizadores, mas com um certo afastamento das zonas urbanas, considerando que a população mundial se concentra nas regiões costeiras; e o atendimento a necessidades de energia em projetos específicos, como as ilhas artificiais no Mar do Sul da China. Tais projetos se beneficiam das tecnologias hoje maduras de reatores nucleares para propulsão naval.

As concepções existentes são as mostradas na figura 1.

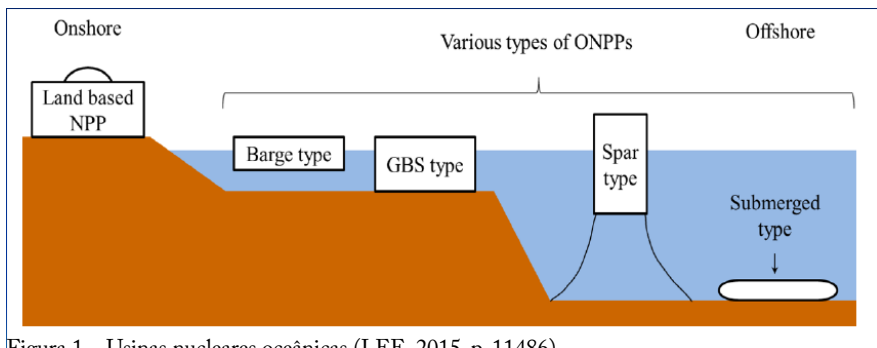


Figura 1 – Usinas nucleares oceânicas (LFE, 2015, p. 11486)

No conceito “*barge*”, a usina opera atracada; no “GBS (“Gravity-based Structure”) Type”, de um grupo de pesquisa sul coreano, a usina operaria assentada no fundo, próximo à costa; o “*spar-type*”, proposto pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) dos EUA, prevê uma usina fundeada por cabos que formariam uma catenária amortecedora; e o submerso, junto ao fundo, é o “*Flexblue*”, projeto francês, posteriormente cancelado, do *Naval Group*. (LEE, 2015; SMALL, 2019).

Os acidentes como os de Fukushima (2011) e Three Miles Island (1979), têm sido causados não por problemas no reator, mas por falhas em seu resfriamento, cujos sistemas são passíveis de serem inabilitados (a segurança ativa, e não passiva) – em Fukushima, eram bombas d’água movidas por motores diesel, que ficaram inoperantes com o tsunami. As usinas oceânicas são, assim, inerentemente mais seguras, por usarem sistemas que empregam a água do mar, com o reator abaixo da superfície.

Das concepções expostas, a única implementação prática até o momento é o “Akademik Lomonossov”, construída pela estatal russa Rosatom, que, em agosto último, iniciou sua viagem de 6000 km, a reboque pelo Ártico, do porto de Murmansk para a remota região de Chukotka, na Sibéria, onde vai substituir uma termelétrica a carvão, abastecendo 50.000 pessoas e permitindo a extração de recursos naturais, quando entrar em operação em 2020.

Trata-se de uma grande barça de 21.000 toneladas, com 144 metros de comprimento e 30 de largura, abrigando uma usina com dois reatores de 35 MWe cada, com ciclo de vida de 40 anos, podendo ser estendido a 50. O projeto se insere na intenção do governo de desenvolver a região do Ártico, em face da previsão de o derretimento da calota de gelo tornar suas áreas mais acessíveis. (RUSSIA, 2019)

A China também está nesse processo. Em 2016, o país iniciou a construção da primeira usina nuclear flutuante, visualizando a produção de 20 unidades, basicamente para uso civil, como o fornecimento de energia elétrica para plataformas de perfuração de petróleo. Em 2018, porém, o país anunciou que tais usinas seriam posicionadas no Mar do Sul da China para apoiar a exploração marítima de óleo e gás e a presença de seus nacionais nas ilhas Paracel e Spratly, implicando a solidificação da estrutura militar montada nessa região disputada por Taiwan, Filipinas, Malásia e Vietnam. (NGUYEN, 2018)

Em 2019 noticiou-se que a primeira usina seria comissionada em 2021 e que essa era a melhor alternativa para abastecer as ilhas artificiais, porque a transmissão a partir do continente era impraticável e a energia por elas produzida sairia a mais baixo preço que a de usinas convencionais a diesel. Segundo uma autoridade da empresa chinesa encarregada de projetar e construir as plataformas, o uso de usinas nucleares flutuantes é uma tendência crescente. (ASIA, 2019)

## A OPORTUNIDADE

A tendência acima citada deve ser entendida como uma extensão da tendência geral de empregar os SMR na geração de energia elétrica em terra, ressaltando que estes têm sido projetados mesmo por firmas de pequeno porte, enquanto os de instalação em ambiente hídrico estão mobilizando as estruturas antes voltadas para plataformas petrolíferas ou submarinos nucleares, proporcionando a estas últimas a perspectiva de uma lucrativa aplicação da dualidade tecnológica em ambos os ambientes.

No Brasil, como exposto, a estrutura existente já tem produzido itens para a indústria, mas ainda devem ser cumpridos requisitos importantes que, felizmente, parecem estar não muito distantes: a operação do primeiro reator nuclear do PNM (o do LAGENE), que ensejaria o projeto de usinas SMR terrestres, e a construção completa do submarino de propulsão nuclear, que poderia respaldar projetos de usinas oceânicas. Com isto, estarão criadas as condições para o aproveitamento da oportunidade que está se avizinando, o que, contudo, pode ser prejudicado pelos retardos motivados por restrições orçamentárias.

## CONCLUSÃO

Em princípio, a dualidade não é uma meta primária, pois as necessidades estratégicas são independentes das econômicas, mas tem-se observado que grande número de produtos de uso civil teve origem em desenvolvimentos militares e, além disso, o aproveitamento mútuo das tecnologias dos dois setores é economicamente desejável.

As tecnologias dos pequenos reatores navais, amadurecidas por mais de 50 anos, e as exigências ambientais e de segurança da atualidade estão abrindo uma janela de oportunidade às indústrias nuclear e de construção naval especializadas.

O Brasil, mesmo sem ter ainda construído seu submarino nuclear dispõe de uma estrutura industrial voltada para esse setor que, como já exposto, dá mostras de sua capacidade com um importante portfólio de realizações.

Assim, caso a tendência citada se afirme, as possibilidades de aproveitamento da janela de oportunidade por ela criada são promissoras, para o aproveitamento dual das competências criadas com a construção do SN-BR “Álvaro Alberto”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, José C. A. A Base Industrial de Defesa Brasileira. Texto para discussão 1758. Agosto de 212. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1758.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1758.pdf) > Acesso em 02/09/2019

ASIA Times Staff. Ocean-going nuclear plants for South China Sea. Asia Times. 21/03/2019. Disponível em < <https://www.asiatimes.com/2019/03/article/ocean-going-nuclear-plants-for-south-china-sea/> > Acesso em 10/09/2019.

BIROL, Fatih. Nuclear Power in a Clean Energy System. International Energy Agency. May 2019. Disponível em < [https://webstore.iea.org/download/direct/2779?fileName=Nuclear\\_Power\\_in\\_a\\_Clean\\_Energy\\_System.pdf](https://webstore.iea.org/download/direct/2779?fileName=Nuclear_Power_in_a_Clean_Energy_System.pdf) > Acesso em 07/09/2019.

CAIAFA, Roberto. Inauguração da 7ª cascata de ultracentrífugas de urânio (INB). Tecnologia e Defesa. 14/09/2018. Disponível em < <http://tecnodefesa.com.br/inauguracao-da-7a-cascata-de-ultracentrifugas-de-uranio-inb/> > Acesso em 08/06/2019.

CARVALHO JUNIOR, Osvaldo M. O Programa Nuclear da Marinha e o PROSUB. XX Curso de Extensão em Defesa Nacional. Montes Claros-MG, 18/10/2018. Disponível em < [https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/xx\\_cedn/10\\_o\\_programa\\_nuclear\\_da\\_marinha\\_do\\_brasil\\_e\\_o\\_prosub.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/xx_cedn/10_o_programa_nuclear_da_marinha_do_brasil_e_o_prosub.pdf) > Acesso em 27/05/2019.

CTMSP Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. 2019. Disponível em < <https://www.marinha.mil.br/ctmsp/> > Acesso em 10/06/2019.

DEFESANET. Programa Nuclear da Marinha representa um marco no enriquecimento de urânio no Brasil. Brasília, 14/03/2012. Disponível em < <http://www.defesanet.com.br/naval/noticia/5151/Programa-Nuclear-da-Marinha-representa-um-marco-no-enriquecimento-de-uranio-no-Brasil> > Acesso 16/04/2019.

FGV Energia. Boletim de Conjuntura do Setor Energético. Fevereiro 2019. Disponível em < [https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/fevereiro-2019\\_final.pdf](https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/fevereiro-2019_final.pdf) > Acesso em 05/09/2019.

GÓES, Francisco; POLITO, Rodrigo; SOUZA, Marcos M. Governo vai estimular parcerias para ampliar a produção de urânio. Valor Econômico: Rio. 07/01/2019. Disponível em < <https://www.valor.com.br/brasil/6051649/governo-vai-estimular-parcerias-para-ampliar-producao-de-uranio?origem=G1> > Acesso em 07/06/2019.

INGERSOLL, Daniel T. An Overview of the Safety Case for Small Modular Reactors. Oak Ridge National Laboratory. 30/09/2011. Disponível em < [https://www.researchgate.net/publication/267618405\\_An\\_Overview\\_of\\_the\\_Safety\\_Case\\_for\\_Small\\_Modular\\_Reactors/link/556487a408ae89e758fd9022/download](https://www.researchgate.net/publication/267618405_An_Overview_of_the_Safety_Case_for_Small_Modular_Reactors/link/556487a408ae89e758fd9022/download) > Acesso em 09/09/2019.



LEE, Kang-Heon; KIM, Min-Gil; LEE, Jeong Ik; LEE, Phil-Seung. Recent Advances in Ocean Nuclear Power Plants. *Energies*. 14/10/2015. Disponível em < [www.mdpi.com/journal/energies](http://www.mdpi.com/journal/energies) > Acesso em 09/09/2019.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente. Acordo de Paris. Disponível em < <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris> > Acesso em 05/09/2019.

NEDAL, Dani K. The US and Brazil's nuclear program. FGV CPDOC. Centro de Relações Internacionais. 06/2011. Disponível em < <http://ri.fgv.br/dossie-1> > Acesso em 17/09/2019.

NGUYEN, Viet P. China's Planned Floating Nuclear Power Facilities in South China Sea: Technical and Political Challenges. Belfer Center for Science and International Affairs. 21/11/2018. Harvard Kennedy School. Disponível em < <https://www.belfercenter.org/publication/chinas-planned-floating-nuclear-power-facilities-south-china-sea-technical-and> > Acesso em 14/09/2019.

NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. 2019. Disponível em < <http://nuclep.gov.br/pt-br/energia-nuclear> > Acesso em 02/06/2019.

ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. Nuclear Energy Agency, 2017. Impacts of the Fukushima Daiichi Accident on Nuclear Development Policies. Disponível em < [https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/\\_Public/48/058/48058392.pdf](https://inis.iaea.org/collection/NCLCollectionStore/_Public/48/058/48058392.pdf) > Acesso em 24/06/2019.

PONEMAN, Daniel B. We Can't Solve Climate Change without Nuclear Power. *Scientific American*. 24/05/2019. Disponível em < <https://blogs.scientificamerican.com/observations/we-cant-solve-climate-change-without-nuclear-power/?redirect=1> > Acesso em 03/06/2019.

RUSSIA launches floating nuclear power plant Akademik Lomonosov. *Al Jazeera*. 22/08/2019. Disponível em < <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/russia-launches-floating-nuclear-power-plant-akademik-lomonosov-190822145809353.html> > Acesso em 15/09/2019.

SMALL Nuclear Power Reactors. World Nuclear Association. Maio/2019. Disponível em < <https://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/nuclear-power-reactors/small-nuclear-reactors.aspx> > Acesso em 08/09/2019. SOUZA, Davi. INB lançará novos equipamentos para produção de combustível nuclear e prevê fornecimentos para submarino nuclear. *Petronotícias*. 15/06/2019. Disponível em < <https://petronoticias.com.br/archives/113333> > Acesso 07/06/2019.

WORLD Nuclear Performance Report 2019. World Nuclear Association. Disponível em < <https://www.world-nuclear.org/getmedia/d77ef8a1-b720-44aa-9b87-abf09f474b43/performance-report-2019.pdf.aspx> > Acesso em 04/09/2019.



## BREVE ANÁLISE DO SETOR DE TECNOLOGIA AEROESPACIAL BRASILEIRO, COM VISTAS A SEU DESENVOLVIMENTO

Jonatas Villela Ferreira Lopes de Abreu<sup>1</sup>

João Pedro Boquimpani<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo entender o direcionamento dado ao setor aeroespacial brasileiro, com base nas novas políticas de defesa e planos estratégicos que vem sendo apresentados desde 2007, focando a Força Aérea. Dessa forma busca-se entender alguns objetivos e a importância que é dada ao setor, através do progresso e execução de suas diretrizes. O assunto é muito mais amplo e complexo do que será abordado aqui, pretende-se, portanto, apenas fazer uma breve análise das preocupações estratégicas do país bem como identificar algumas das tecnologias críticas para o domínio nacional e observar como elas tem sido desenvolvidas.

**Palavras-chave:** Política estratégica, Estratégia Nacional de Defesa, Indústria Aeroespacial.

---

1 Capitão Aviador – Academia da Força Aérea

2 Aluno do quinto período do Curso de Formação de Oficiais Intendentes – Academia da Força Aérea

## CONTEXTO INTERNACIONAL

De acordo com o Plano Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento 2008-2018, o avanço do conhecimento, que sempre foi propulsor do desenvolvimento dos países, assume principalmente hoje papel estratégico no posicionamento das nações. Dentro deste contexto internacional destaca-se um estudo prospectivo realizado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em 2004, denominado “Brasil em três tempos”. Nele aponta-se, em seu cenário mais provável, uma descentralização conflituosa dos polos de poder, que se dará pela emergência de competidores capazes e dispostos a contestar os atuais países líderes na condução das políticas internacionais.

Nesse contexto o Brasil poderá ser favorecido pelo aumento de sua importância no cenário internacional, consequência de seu desenvolvimento institucional e econômico. Isso pode levá-lo a consolidar-se como líder e coordenador estratégico regional da América do Sul.

Ainda, no campo aeroespacial, para se conquistar uma independência compatível às aspirações de liderança regional é necessário o fortalecimento e sustentabilidade de instituições de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), representadas, nesse trabalho, pelo Centro de Tecnologia Aeroespacial (CTA). Também é necessário o estabelecimento de políticas duradouras para o desenvolvimento industrial. (PEPD, 2008)

No cenário internacional, o fortalecimento militar e tecnológico do Brasil pode ainda conduzir a outra ferramenta de influência internacional tão almejada pelo país: uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Certamente uma indústria aeroespacial e tecnológica bem desenvolvida pesaria para o reconhecimento do Brasil como potência militar.

## CONTEXTO NACIONAL

Já no cenário nacional houve em 2001 a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T&I) que definiu as estratégias e formulou as políticas de para tal. Partindo desse panorama de interação entre desenvolvimento, expansão de conhecimento e inovação tecnológica, em 2008 o Ministério da Defesa formulou a Estratégia Nacional de Defesa (END), que se organiza em torno de três eixos estruturantes, sendo que de acordo com ela:

“O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar que o atendimento às necessidades de tais produtos por parte das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil).” (BRASIL, 2012)

Além disso, a partir da mesma Estratégia, entende-se que um projeto forte de defesa está intimamente relacionado com um forte projeto de desenvolvimento e

deve-se guiar, entre outros princípios, pelo de:

“Independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; “(BRASIL, 2012)

A partir destas citações percebe-se que a independência nacional é consequência da independência tecnológica e a questão crítica é a área aeroespacial para o país. Ficou a cargo do Comando da Aeronáutica (COMAER) desenvolver e proteger todo o conhecimento relacionado ao setor aeroespacial.

## DESENVOLVIMENTO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Com base na estratégia nacional de defesa foi originado o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) para um período que vai de 2010 a 2031. Esse Plano propõe, para o período, diversos objetivos estratégicos, que representam conquistas desejadas e cuja fixação é fundamental para a orientação institucional na busca dos resultados almejados. (PEMAER, 2007).

Foram estabelecidos dez objetivos estratégicos, destacam-se para este trabalho principalmente os objetivos estratégicos de número 6, 7 e 8:

- **Objetivo 6:** Ampliar a capacitação científico-tecnológica da Aeronáutica.
- **Objetivo 7:** Buscar o fortalecimento da indústria aeroespacial e de defesa brasileira.
- **Objetivo 8:** Habilitar o País no desenvolvimento e construção de engenhos aeroespaciais.

Pela análise desses objetivos percebe-se a crescente preocupação do COMAER com o desenvolvimento aeroespacial brasileiro, bem como o desenvolvimento de tecnologia nacional, dentro do possível, em detrimento da aquisição de tecnologia estrangeira.

Mesmo com essa preocupação, a Estratégia Nacional de Defesa entende que o princípio genérico da solução é a rejeição de soluções extremas. Ela trata especificamente sobre a aquisição de caças de quinta geração, porém pode-se estender o raciocínio para a aquisição de qualquer equipamento crítico ao setor de defesa aeroespacial e tecnológico. Isso significa que não se deve concentrar os recursos nacionais apenas no desenvolvimento de tecnologias e formação de quadros cien-

tíficos e técnicos nem simplesmente efetuar compras no mercado internacional de equipamentos. A solução que mais convém, segundo o Ministério da Defesa (MD), é a solução híbrida, que possa providenciar equipamentos num período curto e médio prazos, mas que o faça criando condições de fabricação nacional.

## IDENTIFICAÇÃO DE TECNOLOGIAS CRÍTICAS PARA O PAÍS

A partir do estabelecimento dos objetivos do país na atividade aeroespacial torna-se mais palpável quais tecnologias devem ser desenvolvidas. De acordo ainda com a Estratégia Nacional de Defesa:

“Três diretrizes estratégicas marcarão a evolução da Força Aérea. Cada uma dessas diretrizes representa muito mais do que uma tarefa, uma oportunidade de transformação.

“A primeira diretriz é o desenvolvimento do repertório de tecnologias e de capacitações que permitam à Força Aérea operar em rede, não só entre seus próprios componentes, mas, também, com o Exército e a Marinha.

“A segunda diretriz é o avanço nos programas de veículos aéreos não tripulados, primeiro de vigilância e depois de combate. Os veículos não tripulados poderão vir a ser meios centrais, não meramente acessórios, do combate aéreo, além de facultar patamar mais exigente de precisão no monitoramento/controlado do território nacional. A Força Aérea absorverá as implicações desse meio de vigilância e de combate para sua orientação tática e estratégica. Formulará doutrina sobre a interação entre os veículos tripulados e não tripulados que aproveite o novo meio para radicalizar o poder de surpreender, sem expor as vidas dos pilotos.

“A terceira diretriz é a integração das atividades espaciais nas operações da Força Aérea. O monitoramento espacial será parte integral e condição indispensável do cumprimento das tarefas estratégicas que orientarão a Força Aérea: vigilância múltipla e cumulativa, superioridade aérea local e fogo focado no contexto de operações conjuntas. O desenvolvimento da tecnologia de veículos lançadores servirá como instrumento amplo, não só para apoiar os programas espaciais, mas também para desenvolver tecnologia nacional de projeto e de fabricação de mísseis.” (BRASIL, 2012).

Destacam-se nesse momento algumas palavras-chaves citadas:

- Operações em Rede
- Veículos Aéreos Não tripulados
- Veículos lançadores

Ainda nessa linha de raciocínio pode-se considerar que tais diretrizes estratégicas se baseiam em conceitos bastante atuais, explicitados no artigo abaixo citado:

Atualmente uma boa reputação militar consagra-se para as nações que apresentarem celeridade em lograr êxito no diagnóstico dos efeitos, ou, *effects based operations-EBO* (Hunerwadel, 2006), o que requer naturalmente peculiar capacidade de inteligência, vigilância e reconhecimento.

Hoje as operações militares de inteligência, vigilância e reconhecimento baseiam-se em plataformas conhecidas como C4ISR, sigla dos termos em inglês: comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento.

Para que uma organização militar como a FAB cumpra esta missão, é necessário que se domine o quadrinômio (i) satélites, (ii) radares, (iii) propulsão à jato e (iv) aeronaves não tripuladas (*Unmanned aerial vehicles*). (SILVA; ALMEIDA, 2009)

Com base nas três diretrizes estratégicas percebe-se que ter essas tecnologias completamente sob domínio nacional, desde sua concepção até sua aplicação, é uma questão de soberania nacional.

Entendendo que as diretrizes são a base para se dominar o quadrinômio acima citado esse trabalho citará algumas iniciativas que a FAB tem desenvolvido para evoluir a Força Aérea.

## INICIATIVAS NO CAMPO AEROESPACIAL

### **Operações em Rede:**

Com o desenvolvimento dos tipos de comunicações eletrônicas surgiu a necessidade de operações militares poderem se comunicar de forma segura, sem ser interceptadas e protegendo as informações trocadas. Historicamente usa-se a criptografia. Ela é bastante usada no Brasil em diversas trocas de informações militares tais como:

Sistema de Comunicações Aeronáuticas do DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo); Sistema de Telemetria do VLS (Veículo Lançador de Satélites); Sistema de Comunicações por Enlaces Digitais da Aeronáutica (SISCENDA); Sistema de Enlace de Dados do SIVAM, entre outros.

O SIVAM coleta e distribui informações de importância estratégica para o Brasil (localização de tráfego aéreo hostil, ocorrência de crimes ecológicos, identificação de pistas clandestinas, localização de reservas minerais e outras). O Sistema de Enlaces de Dados do SIVAM, parte

do Subsistema de Telecomunicações, transmite estas informações protegidas por um algoritmo criptográfico. Infelizmente, este algoritmo não pode ser considerado totalmente confiável, pois foi importado de uma empresa privada que possui conhecimento de seu funcionamento e suas vulnerabilidades. (DUTRA; JÚNIOR, 2004).

Pela análise do exposto acima, podemos concluir que o desenvolvimento de um algoritmo criptográfico nacional dialoga, necessariamente, com o proposto pelo objetivo número 7 do PEMAER, tornando assim uma boa iniciativa para que o país seus objetivos estratégicos na área de defesa, todavia a atual dependência do país na tecnologia estrangeira, torna-se um problema de estado, uma vez que a comunicação entre aeronaves é feita através desse algoritmo.

A idealização do Sistema de Enlace de Dados do SIVAM concretizou um antigo anseio do COMAER. Em 1995, com a definição dos Requisitos Operacionais Preliminares da aeronave A-29, o Alto Comando da Aeronáutica foi sensível no que se refere a necessidade de integrar suas aeronaves de forma a compartilhar, com todos os envolvidos em uma operação, as informações coletadas por seus diversos sensores. Almejava-se dar à FAB uma vantagem competitiva, flexibilizando e acelerando o ciclo decisório dos diversos atuantes de um cenário operacional.

Trata-se de um sistema de comunicações digitais protegidas por criptografia e por salto de frequências em V/UHF (padrão SECOS), utilizando rádios produzidos pela empresa alemã Rohde & Schwarz. O sistema SECOS é adotado também como padrão pelo SISCENDA, tendo sido realizado com sucesso, em 25 de agosto de 2004, um teste de interconexão entre os rádios de três aeronaves A-29 e uma aeronave R-99A. (DUTRA; JÚNIOR, 2004).

Percebe-se pelo texto acima que a conexão entre aeronaves é feita através de comunicações criptografadas a exemplo das aeronaves R-99 e A-29. A principal aplicação hoje é no SIVAM, mas mesmo assim o sistema é extremamente vulnerável, já que o algoritmo é de uma empresa alemã, a Rohde&Schwarz, não necessariamente alinhada com os interesses nacionais, “Esta companhia, em um cenário de conflito bélico, no qual interesses de grandes blocos econômicos estejam envolvidos, não será capaz de suportar a pressão resultante dos interesses internacionais sobre a Amazônia Legal Brasileira.” (DUTRA; JÚNIOR, 2004).

Existem estudos para desenvolver algoritmos brasileiros, como o caso do artigo de onde foi extraído o texto acima. Porém ainda continua a dependência de tecnologia estrangeira, que foi necessária pra implantação do sistema.



## VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS(VANT)

O domínio de tecnologias para veículos aéreos é algo que tem sido buscado a alguns anos pela Força Aérea. Em 2008, por exemplo, já existiam voos de teste para domínio do sistema de navegação do VANT, realizados na Academia da Força Aérea (AFA). Foi dado o nome para essa campanha de ensaios em voo de “Operação Acauã 3”.

Dois equipamentos que merecem destaque são: O Hermes 450 e o Hermes 900, ambos de fabricação israelense. O Hermes 450, empregado pelo 1º/12ºGAV (Esquadrão Hórus), é uma aeronave que vem sendo utilizada para a vigilância das fronteiras e, mais recentemente, vem sendo testado em simulações de combate aéreo, como foi o caso da operação BVR2/Sabre. Por sua vez, o Hermes 900 fora adquirido em 2014, visando seu emprego na copa do mundo daquele ano. O Hermes 900 trouxe consigo algumas modificações em relação ao seu antecessor, o Hermes 450, como: 10 câmeras de alta resolução, possibilitando o monitoramento de uma região muito maior, e um software aprimorado, que permite o monitoramento de diferentes alvos em uma mesma área. Ainda trouxe consigo uma autonomia de 30 horas, 10 horas a mais que seu antecessor.

Percebe-se que apesar da compra de equipamento israelense para a implantação na FAB existe a preocupação com o desenvolvimento e domínio da tecnologia nacional, o que já vem sendo desenvolvido pelo menos desde 2007, data da Operação Acauã 1. A implantação de equipamentos estrangeiros pode ser benéfica para o desenvolvimento inicial da doutrina de emprego desse novo instrumento.

Pode-se observar, ainda, que a implantação do VANT está inteiramente de acordo com as diretrizes da END expostas anteriormente. A Força deve absorver as implicações desse meio de vigilância e combate, bem como desenvolver sua doutrina de aplicação.

Além disso, o avanço prevê o uso do VANT primeiramente para vigilância e depois para o uso em combate. Observa-se, portanto, que está ocorrendo o início a implantação do primeiro objetivo.

### PROJETO 14-X

Um dos projetos menos conhecidos da FAB será o futuro VANT hipersônico brasileiro. Idealizado pelo Capitão Engenheiro Tiago Cavalcanti Rolim o 14-X, batizado em homenagem ao 14-bis de Santos Dumont. O VANT contará com um motor do tipo *scramjet*, capaz de impulsionar a aeronave na estimada velocidade 12.000 Km/H, porém para que chegue em tal velocidade será necessário que o 14-X seja impulsionado pelo foguete VSB, uma vez que os motores *scramjet* não possuem ignição própria, tão pouco funcionam e velocidades baixas.

O grande diferencial do 14-X será a utilização do conceito *waverider*, um tipo de desenho específico que usa as ondas de choque, causadas pelo voo hipersônico, para melhorar a sustentação da aeronave. O conceito *waverider* nasceu do estudo da reentrada de ogivas nucleares, durante o período da guerra fria, e foi a tese de mestrado do Capitão Engenheiro. Somente a idealização de tal projeto demonstra um avanço na indústria aeroespacial brasileira, e poderá tornar o país independente nesse quesito, uma vez que o 14-X poderá ser utilizado tanto para a colocação de satélites em órbita, quanto para a utilização de mísseis de cruzeiro de longo alcance.

## VEÍCULOS LANÇADORES DE SATÉLITES (VLS)

A exploração espacial também é preconizada pelas diretrizes da END, entendendo-se que o monitoramento espacial é condição indispensável no cumprimento de tarefas estratégicas, tais como vigilância múltipla e cumulativa e superioridade aérea local. Para tanto é básico que o Brasil domine completamente a tecnologia de lançamento de satélites. Existem iniciativas para tal, mas que ainda estão em processo de desenvolvimento, tais como o programa de veículos lançadores de satélites Cruzeiro do Sul. Denominado PCS o programa constitui-se de cinco novos tipos de lançadores, denominados segundo as estrelas do Cruzeiro do Sul, e cada um atenderá uma determinada demanda. São eles:

- **VLS ALFA**, concebido para atender ao requisito de transporte de cargas úteis na faixa de 200-400 kg a órbitas equatoriais baixas.
- **VLS BETA**, deverá ser capaz de atender às missões de transporte de 800kg para uma órbita equatorial de 800km de altitude.
- **VLS GAMA** é um passo na direção da colocação de cargas úteis de grande porte em órbitas hélio-síncronas. Ele terá capacidade de colocar cerca de 1000 kg em uma órbita polar de 800 km.
- **VLS DELTA** começará a explorar as missões geoestacionárias. Ele estará habilitado a colocar cerca de 2000 kg em uma órbita de transferência geoestacionária (GTO).
- **VLS EPSILON** atenderá as necessidades atuais previstas para o SGB, ou a de inserção de uma carga útil de 4000 kg em GTO, concluindo o Programa.

Por mais que o programa proponha 5 tipos de lançadores, o Brasil ainda se encontra em entrave, uma vez que o primeiro dos projetos, VLS ALFA, é uma modificação direta do VLS-1, e o mesmo ainda se encontra em fases de testes.

## PROJETO VLS-1

O Veículo Lançador de Satélites 1 (VLS-1) é um foguete a 4 estágios, com intuito de tornar o país independente no campo da indústria aeroespacial e na colocação de satélites no espaço. Segundo descrito pela FAB o VLS-1 terá as seguintes características:

Segundo a descrição da IAE, o VLS-1 será composto de quatro estágios propulsores, utilizando combustível do tipo sólido em todos os quatro. Enquadra-se na classe de lançadores de pequeno porte, tendo sua capacidade de satelitização sendo de 100 a 380 kg, para órbitas circulares de 200 a 1200 Km de altitude. Em órbitas polares, o VLS-1 terá capacidade de entregar satélites de 75 a 275 Kg a uma altitude de 200 a 1000 Km.

Algumas outras características relevantes são descritas pela IAE:

O VLS-1 é composto de sete grandes subsistemas: 1º Estágio, 2º Estágio, 3º Estágio, 4º Estágio, Coifa Ejetável, Redes Elétricas e Redes Pirotécnicas.

As suas principais características são:

número de estágios: 4;

comprimento total: 19 m;

diâmetro dos propulsores: 1 m;

massa total na decolagem: 50 t;

tipo de propelente: sólido compósito. (IAE, 2019).

Atualmente o projeto VLS-1 encontra-se em situação de revisão pelo Instituto de Aeronáutica do espaço (IAE), uma vez que, devido a atrasos no projeto, a necessidade prevista foi atualizada, sendo priorizado o desenvolvimento do Veículo Lançador de Microssatélites (VLM), como aponta a própria IAE:

“Considerando o histórico e a situação atual de todos os fatores produtivos, decidiu-se priorizar uma nova configuração de veículo lançador de satélites, a do veículo VLM-1, mais simples e coerente com as possibilidades atuais, e passo importante para projetar e desenvolver outros veículos que o sucederão.” (IAE, 2016)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Aeroespaciais do Brasil, traduzidas no Plano Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento, na Estratégia Nacional de Defesa e no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica são iniciativas novas no país. Foram formuladas a partir de 2007 e tem seu horizonte bastante atual, projetando a evolução das Forças Armadas, especificamente da aeronáutica, num horizonte de até 20 anos, ou seja, de longo prazo. Anteriormente autorizava-se a compra de equipamentos, porém sem uma Estratégia Nacional que orientasse as Forças Armadas.

Nesse trabalho buscou-se entender o papel e direcionamento da FAB no desenvolvimento de tecnologias e da indústria aeroespacial, percebendo ser esse o futuro que se reserva à Força. Dessa forma foram expostos objetivos estratégicos para a execução das metas pretendidas bem como as diretrizes de desenvolvimento.

Logo após buscou-se identificar algumas das tecnologias sensíveis para o crescimento futuro, com base no conceito C4ISR. Então foram citados, a partir de notícias oficiais, alguns dos trabalhos realizados para cumprir aquilo que foi determinado pelos escalões superiores na documentação analisada. É perceptível que muito ainda está em fase inicial de implementação, mas também as diretrizes são relativamente novas, apesar de já haver preocupações tecnológicas antes delas.

Obviamente esse assunto não se limita ao que foi mostrado aqui, sendo muito mais amplo e complexo do que o apresentado. O objetivo desse trabalho é tão somente entender o contexto em que a FAB está inserida com vistas ao pleno desenvolvimento de suas capacidades. Torna-se notável que há a necessidade de expandir conhecimentos e tecnologias para continuar cumprindo a missão constitucional da Força, que é sintetizada no PEMAER como sendo:

**“Manter a soberania no espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da Pátria.”**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial. **Plano Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento 2008-2018**. (DCA 80-2). Brasília, DF, 2007.

DUTRA, Cap Av Élvio Carlos; SILVA JÚNIOR, Cap Av. **Algoritmo Criptográfico Brasileiro: Confidencialidade Nas Informações**. Unifa, Rio de Janeiro, v. 16, n. 7, p.11-18, dez. 2004. Disponível em: <[http://www2.fab.mil.br/unifa/imagens/revista/pdf/ed\\_19.pdf](http://www2.fab.mil.br/unifa/imagens/revista/pdf/ed_19.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

Estado Maior da Aeronáutica. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica**. 2007. Disponível em <<http://www.fab.mil.br/Download/arquivos/pemaer.pdf>>. Acessado em 23 de setembro de 2019.

BRASIL. NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA República. **Projeto Brasil 3 tempos: Cenários Prospectivos**. 2006. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/secretaria-de-assuntos-estrategicos/projeto-brasil-3-tempos/@@download/file/06cenarios\\_prospectivos.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/secretaria-de-assuntos-estrategicos/projeto-brasil-3-tempos/@@download/file/06cenarios_prospectivos.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

Silva, Luiz Maurício de Andrade da; Almeida, Martinho I. R.; **TÓPICOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR DE DEFESA E NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**. 2009. Disponível em <<http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/346.pdf>> acessado em 24 de setembro de 2019

Comando da Aeronáutica. INSTITUTO DE AERONÁUTICA E ESPAÇO. **IAE PROPÕE REVISAR O PROGRAMA DE VEÍCULOS LANÇADORES DE SATÉLITES1**. 2016. Disponível em: <<http://www.iae.cta.br/index.php/ultimas-noticias/331-iae-propoe-revisar-o-programa-de-veiculos-lancadores-de-satelites1>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2019.

BRASIL. INSTITUTO DE AERONÁUTICA E ESPAÇO. **VLS-1**. 2019. Disponível em: <<http://www.iae.cta.br/index.php/espaco/vls1>>. Acesso em: 04 out. 2019

WRITER, Staff. **Elbit Hermes 450**. 2019. Disponível em: <[https://www.military-factory.com/aircraft/detail.asp?aircraft\\_id=824](https://www.military-factory.com/aircraft/detail.asp?aircraft_id=824)>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. CECOMSAER. **Hermes 450 é empregado pela primeira vez em combate aéreo simulado**. 2014. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/19817/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. AGÊNCIA FORÇA AÉREA. **Hermes 900 reforça capacidade operacional da FAB no reconhecimento eletrônico**. 2014. Disponível em: <<http://>

[www.fab.mil.br/noticias/mostra/18093/REAPARELHAMENTO-%E2%80%9393-Hermes-900-refor%C3%A7a-capacidade-operacional-da-FAB-no-reconhecimento-eletr%C3%B4nico](http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/18093/REAPARELHAMENTO-%E2%80%9393-Hermes-900-refor%C3%A7a-capacidade-operacional-da-FAB-no-reconhecimento-eletr%C3%B4nico). Acesso em: 10 out. 2019.

ELBIT SYSTEMS. **Hermes™ 900**. Disponível em: <<https://elbitsystems.com/product/hermes-900-5/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

BESSEL, Lucas. **Do 14-bis ao 14-X**. 2013. Disponível em: <[https://istoe.com.br/286707\\_DO+14+BIS+AO+14+X/](https://istoe.com.br/286707_DO+14+BIS+AO+14+X/)>. Acesso em: 05 out. 2019.

PECCINI, Ten Jussara. **Brasil quer testar nos próximos anos velocidade hipersônica em voo**. 2017. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/29437/LAAD%202017%20%E2%80%9393%20Brasil%20quer%20testar%20nos%20pr%C3%B3ximos%20anos%20velocidade%20hipers%C3%B4nica%20em%20voo>>. Acesso em: 05 out. 2019.

# 5

**INDÚSTRIA DE DEFESA  
E ESTUDOS ESTRATÉGICOS**





## A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO PARA A PROTEÇÃO, USO E DEFESA DA AMAZÔNIA AZUL

Beatriz Miudin Albuquerque Guerreiro Silva<sup>1</sup>

Clara de Souza Guimarães dos Santos<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem, por objetivo principal, identificar as vulnerabilidades e estratégias presentes na postura do Estado brasileiro diante da exploração, conservação e defesa da área denominada “Amazônia Azul”. Sob a perspectiva teórica de Mahan e Corbett, o artigo analisa a importância de um Planejamento Espacial Marinho na defesa dos interesses nacionais brasileiros, o que passa pelo estabelecimento de um Poder Naval crível, ante as ameaças interestatais e as chamadas “novas ameaças”.

**Palavras-chave:** Amazônia Azul; Planejamento Espacial Marinho; Estudos Estratégicos; Estratégia; Brasil.

---

1 Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa de Gestão Oceânica da UFPEL.

2 Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa de Gestão Oceânica da UFPEL.

## INTRODUÇÃO

A descoberta de grandes reservas de petróleo nas águas sob jurisdição brasileira tem despertado a atenção não apenas do Brasil, mas de outros atores internacionais para um patrimônio até então invisível: a gigante Amazônia Azul. Nesse contexto, o presente artigo pretende abordar a postura brasileira diante de suas águas jurisdicionais, buscando identificar e analisar o Planejamento Espacial Marinho (PEM) na área da defesa, como possibilidade concreta para a integração das diversas políticas públicas voltadas para o “mar que nos pertence”. A estrutura do trabalho é dividida em quatro seções, além das considerações finais.

A primeira seção apresenta o contexto histórico da temática abordada no trabalho, sendo abordada a origem da atual legislação internacional dos oceanos, para que se possa compreender a relação dos conceitos nele apresentados com a soberania brasileira em suas águas jurisdicionais.

A segunda seção visa caracterizar o que é o PEM, processo de integração das políticas públicas indispensável para a manutenção da soberania nacional na Amazônia Azul.

Na terceira seção, apresenta-se a definição da Amazônia azul propriamente dita, bem como as ações brasileiras voltadas à sua preservação e exploração.

Ao abordar Mahan e Corbett, a quarta e última seção da pesquisa discute a importância de um Poder Naval crível um Estado que detém riquezas em suas águas jurisdicionais e que almeja ser uma potência respeitada no sistema internacional.

Nas considerações finais é apresentada, além das conclusões parciais das seções anteriores, uma inter-relação entre um forte e estruturado PEM e o desenvolvimento do Estado brasileiro no desenvolvimento sustentável e projeção regional e internacional.

### **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**

Ocupando cerca de 71% da superfície do planeta, o mar é utilizado desde os primórdios da humanidade para transporte, comércio, defesa etc. Sua importância significativa no desenvolvimento econômico, no uso de recursos marinhos, vivos e não vivos, contribuem na busca por espaço e poder por atores estatais e demais atores de relevância sistêmica.

A fim de evitar contenciosos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) procurou estabelecer uma nova legislação sobre o Direito do Mar. Em vigor no Brasil desde 1995, a Convenção foi assinada por 118 países e determinou não só a criação de órgãos regulatórios e de resolução de conflitos marítimos, como o Tribunal Internacional do Direito ao Mar, como também limitou os espaços marinhos em Águas Interiores (AI), Mar Territorial (MT), Zona Contígua (ZC), Zona Econômica Exclusiva (ZEE), Plataforma Continental (PC) e a

Área. Essas denominações importantes para os oceanos, reguladas pela CNUDM, passam a ser discutidas a seguir.

As águas interiores (AI) são as águas localizadas no interior da linha de base do Mar Territorial, isto é, no interior da linha estabelecida pela baixa maré do Mar Territorial ao longo da costa. Nessas águas, o Estado exerce total soberania e jurisdição. O Mar Territorial (MT) são as águas que se localizam em um espaço de até 12 milhas náuticas, medidas a partir da linha de base, isto é, a partir da linha de maré baixa formada ao longo da costa do Estado. É direito do Estado exercer sua soberania em seu MT, assim como no espaço aéreo sobrejacente a ele e no seu subsolo. Entretanto, é permitida a passagem inocente de embarcações estrangeiras nesse espaço pelo que configura “passagem inocente”. Segundo o Art. 18 do Decreto no. 1.530 das Organizações das Nações Unidas (1995):

1. ‘Passagem’ significa a navegação pelo mar territorial com o fim de:
  - a) atravessar esse mar sem penetrar nas águas interiores nem fazer escala num ancoradouro ou instalação portuária situada fora das águas interiores;
  - b) dirigir-se para as águas interiores ou delas sair ou fazer escala num desses ancoradouros ou instalações portuárias.
2. A passagem deverá ser contínua e rápida. No entanto, a passagem compreende o parar e o fundear, mas apenas na medida em que os mesmos constituam incidentes comuns de navegação ou sejam impostos por motivos de força maior ou por dificuldade grave ou tenham por fim prestar, auxílio a pessoas, navios ou aeronaves em perigo ou em dificuldade grave.

Ainda segundo a CNUDM, a Zona Contígua (ZC) é contada em 12 milhas náuticas a partir do MT. Nessa área, o Estado costeiro é destituído de soberania, tendo apenas jurisdição legal para tomar medidas de fiscalização no que diz respeito à saúde, à alfândega, à imigração e ao trânsito em águas territoriais. É também permitida a passagem inocente na ZC. A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) consiste em uma faixa que se sobrepõe ao MT e à ZC. O limite máximo da ZEE é de 188 milhas náuticas a contar do limite exterior do MT ou 200 milhas náuticas a contar de sua linha de base. Nessa área, o Estado costeiro tem soberania sobre a gestão dos recursos naturais vivos e não vivos, gozando do direito de navegação, sobrevôo e exploração. Outros Estados costeiros ou desprovidos de litoral podem também navegar, sobrevoar e implementar canais submarinos nessa área. O Estado costeiro que não for capaz de extrair a totalidade de recursos existentes nessa zona deve permitir a outro Estado interessado esse direito. Além disso, a passagem inocente nessa área é um direito de todos.

A CNUDM estabelece que Plataforma Continental (PC) de um Estado costei-

ro engloba o leito e o subsolo das áreas submarinas além do MT, compreendendo uma distância de até 200 milhas marítimas das linhas de base. O Estado costeiro tem direito soberano sobre esse espaço para explorar seus recursos naturais. Isso quer dizer que outro Estado não pode extrair recursos legalmente dessa área sem o consentimento do Estado soberano jurisdicionalmente. Entretanto, assim como foi visto anteriormente, a passagem inocente por essa zona é um direito garantido aos outros Estados. O limite de 200 milhas marítimas da Plataforma Continental pode ser ampliado pelo Estado soberano por meio de solicitação para a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), podendo alcançar até 350 milhas náuticas.

Por fim, a Área se encontra depois da PC, sendo de livre uso entre os Estados signatários ou aderentes dos termos da CNUDM e das demais normas do Direito Internacional que influenciam esses espaços marítimos. Nenhum Estado pode declarar nenhuma parte da Área como pertencente a sua soberania, uma vez que seu uso deve ser regulado pela ONU e apenas para fins pacíficos. Considerado um patrimônio de todas as nações, a Área deve ser explorada em benefício da humanidade, sendo recolhidas taxas e percentuais sobre sua utilização.

### **Planejamento Espacial Marinho**

Segundo MARRONI (2016), o PEM é um processo de análise e alocação das atividades humanas nas áreas marinhas para alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, definidos no campo político de um Estado.

De acordo com o que foi analisado sobre as decisões da CNUDM, pode-se afirmar que o PEM se traduz na forma do uso sustentável, por meio de suas políticas públicas em seu espaço marinho. É o PEM que define, por exemplo, como será organizada as atividades de pesca, turismo, navegação, mineração marinha, a defesa militar, entre outros, dentro das águas jurisdicionais do Estado.

Por ser na sua essência uma formulação de práticas de uso do ambiente marinho, o PEM é um processo contínuo que deve ser regularmente financiado e adaptado de acordo com os objetivos estatais. Além disso, esse processo requer, durante e após a sua formulação, o envolvimento de diferentes atores nos níveis sociais e governamentais, devido à sua natureza pública (MARRONI, 2016).

### **Amazônia Azul**

Não são novidades as vantagens econômicas e o desenvolvimento brasileiro no âmbito doméstico e internacional provocados pela exploração e defesa da Floresta Amazônica. Abrangendo nove estados do país e cobrindo mais de 40% do território nacional (aproximadamente 4 milhões e 200 mil quilômetros quadrados), a chamada “Amazônia verde” é considerada patrimônio do Estado brasileiro pelas suas riquezas minerais e gigante biodiversidade<sup>3</sup>.

---

3 Bioma Amazônico. Disponível em: <<https://www.ibflorestas.org.br/bioma-amazonico>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

O que é pouco disseminado, entretanto, é que a existência de outra Amazônia com área e biodiversidade semelhantes, localizada na faixa de mar que envolve o litoral brasileiro e as suas ilhas oceânicas (Fernando de Noronha, Trindade e Martim Vaz, São Pedro e São Paulo, Atol das Rocas e Arquipélago de Abrolhos).

Batizada em função de sua vastidão e riqueza em recursos naturais, a área compreendida pela extensão do Mar Territorial brasileiro (12 milhas náuticas), somada à ZEE (188 milhas) e à extensão da Plataforma Continental, é chamada de Amazônia Azul (MARTINS, 2010, p. 27).

Isso significa que, embora o Brasil seja reconhecido pela sua vastidão territorial, o país é também um gigante marinho, tendo à sua disposição uma imensidão azul de oportunidades para desenvolvimento científico, político, econômico e social.

Tais oportunidades podem ainda ser potencializadas com a ampliação da Plataforma Continental brasileira para além das 200 milhas náuticas que o país já jurisdiciona. Para isso, é necessário que o Brasil, assim como qualquer outro Estado constituinte da ONU, apresente à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização uma proposição de extensão da sua plataforma, que deve deter respaldo de informações científicas e técnicas que justifiquem tal pretensão do Estado.

E assim o Brasil o fez: através do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), o país pleiteou, em consonância com o art.76 da CNUDM III, o aumento de sua PC para além das 200 milhas náuticas. Tal pedido, solidamente amparado em estudos científicos, foi apresentado à CLPC no ano de 2004.

A proposição solicitava novo limite exterior da PC na extensão de 350 milhas e a inclusão em sua plataforma de cinco áreas: cone do Amazonas; cadeia Norte brasileiro; cadeia Vitória e Trindade, platô de São Paulo e margem continental Sul. Em decorrência da nova propositura, a “Amazônia Azul” seria integrada pelo mar patrimonial de 200 milhas marítimas (370 km) e pela plataforma continental de até 350 milhas marítimas (648 km) de largura, a partir de linha de base. Esta área representaria um total de quase 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, aumentando em mais de 50% a área do território nacional. Em abril de 2007, a CLPC emitiu um Relatório de Recomendações, sugerindo que o Brasil apresentasse nova proposta com novos limites. O Relatório recomenda certo “recuo” na propositura brasileira em cerca de 20 a 35% da área originalmente pleiteada. (MARTINS, 2010, p. 28).

Com a recusa da CLPC em conceder a totalidade pleiteada pelo Brasil em 2007, o país encaminha em 2018/2019 nova proposição, pautada na divisão da margem continental brasileira em três diferentes zonas: Margem Sul,

Equatorial e Oriental/Meridional<sup>4</sup>. A proposta brasileira quanto à adesão da Margem Meridional à sua jurisdição - equivalente a cento e setenta mil quilômetros quadrados<sup>5</sup>, foi aprovado pela Comissão em 2019. Trata-se de uma vitória expressiva do governo brasileiro na incorporação da Amazônia Azul ao seu território. As propostas que dizem respeito à Margem Equatorial e à Margem Oriental/Meridional também foram encaminhadas à CLPC pelo Brasil e devem ser analisadas pela Comissão a partir de 2019 e 2023, respectivamente.

A importância da incorporação dessa nova área à Amazônia Azul ganhou ainda mais relevo em face às então recentes descobertas das reservas de petróleo na zona do “pré-sal” que vem colocando o Brasil em evidência na agenda internacional.

No Brasil, a zona da camada pré-sal se consubstancia em uma faixa que se estende ao longo de 800 km entre os Estados do Espírito Santo e Santa Catarina, abaixo do leito do mar (FERRO e TEIXEIRA, 2009). O petróleo descoberto na zona do pré-sal representou um grande marco na indústria petrolífera mundial por se tratar de uma reserva de tamanhos sem precedentes sob a jurisdição de um só ator: o Estado brasileiro.

Caso a nova proposição à CLPC seja aceita em sua totalidade, o Brasil poderá explorar os recursos minerais, biológicos e fósseis presentes na extensão pleiteada deste espaço marítimo e, especialmente, outras prováveis reservas do pré-sal, representando grande vantagem estratégica para o país economicamente e estrategicamente dentro do concerto das nações.

Entretanto, ainda que seja fascinante a imensidão de riquezas à disposição do país, o uso planejado e organizado dessa área é um desafio inerente ao Estado brasileiro e se faz necessário no tempo presente. A dificuldade em gerenciar suas grandes dimensões territoriais, notável nas desiguais densidades demográficas pelo país, faz com que o Brasil não consiga concentrar plenamente seus esforços na priorização de um PEM. Ainda em 2019, um novo grupo tarefa dará início à elaboração do PEM em todas as suas áreas marinhas, sob coordenação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com prazo de término em 2030<sup>6</sup>. Na figura 1, pode-se observar as áreas atinentes ao PEM.

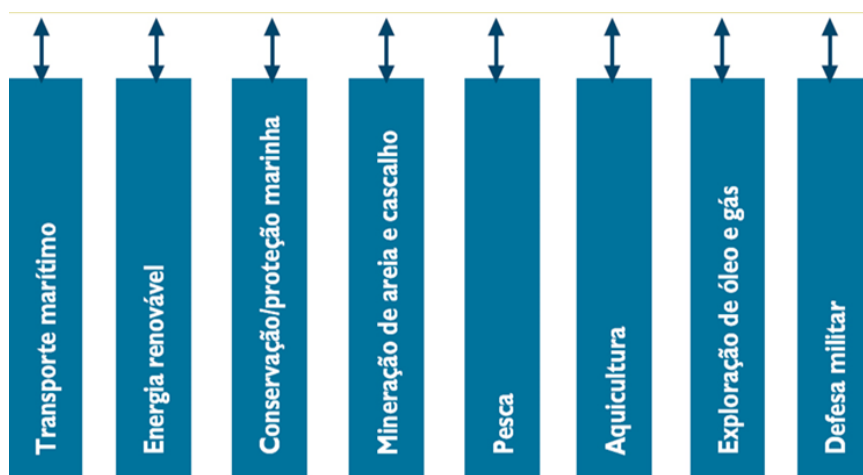
---

4 José Agripino comemora avanço de proposta brasileira na ONU.: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/03/jose-agripino-comemora-avanco-de-proposta-brasileira-na-onu-que-pode-ampliar-plataforma-continental-do-pais>>. Acesso em 15 set.2019

5 Plano de Levantamento do leito e subsolo marinho. Marinha do Brasil. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac#targetText=O%20Plano%20de%20Levantamento%20da,%20leito%20e%20subsolo%20marinho.>> Acesso em: 10 jul. 2019.

6 SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA RECURSOS DO MAR. SECIRM. Marinha do Brasil. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>> Acesso em: 10 jul. 2019.

Figura 1- Enfoque do estudo do Planejamento Espacial Marinho.



Fonte: EHLER e DOUVERE, 2011.

### **Análise Embasada na Teoria do Poder Marítimo de Mahan e Corbett**

A partir da discussão acerca da CNUDM e dos conceitos já discutidos sobre o PEM e Amazônia Azul, passam-se a analisar os pressupostos teóricos que embasam a importância da preservação e valorização do território marítimo para qualquer Estado que pretenda ser uma potência no sistema internacional. Para tal, abordaremos dois dos principais teóricos entusiastas da estratégia marítima e naval: Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e Julian Stafford Corbett (1854-1922).

Mahan foi oficial da Marinha dos Estados Unidos da América (EUA) e é o primeiro a estabelecer uma teoria do Poder Marítimo. Influenciado pelas teorias de Antoine Henri Jomini (1779-1869), principal teórico militar da guerra terrestre da primeira metade do século XIX, Mahan levou seu pensamento estratégico para além do espaço terrestre e vislumbrou no mar a chave essencial para o controle do mundo (MAHAN, 1890).

Sua obra de maior impacto e relevância foi, sem dúvidas, “The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783”, lançada em 1890 e revela já em seu título o grande diferencial deste teórico:

Ele se diferenciava dos seus antecessores por se valer da análise histórica para sustentar sua argumentação. A história deveria ensinar lições que auxiliariam na formulação de novas políticas estratégicas. Pela primeira vez, a importância do mar para o desenvolvimento das nações utilizava a história como ferramenta para a estratégia marítima (VIOLANTE, 2015, p. 225).

Em tal obra, Mahan desenvolvia, em uma análise empírica, suas teses sobre supremacia e poderio naval no contexto da competição pelo domínio dos mares travada durante o século XVIII, entre a França e o Reino Unido. No contexto por ele analisado, ficou evidente que o domínio dos mares pelo Poder Naval representou fator determinante no resultado e que o controle do comércio marítimo, além de se mostrar decisivo para a vitória militar em um conflito entre grandes potências.

Em sua teoria, Mahan apresenta três objetivos centrais: demonstrar a importância do mar para o desenvolvimento das nações, tomando como exemplo o Reino Unido; compreender os princípios que governavam a guerra do mar desde a antiguidade e, por fim, despertar na classe política dos EUA a centralidade das políticas navais para o desenvolvimento nacional.

Desta forma, além de procurar compreender de que maneira a Reino Unido obteve êxito no domínio militar marítimo durante três séculos, tornando-se uma grande potência; o autor também buscava auxiliar, na formulação de sua estratégia, na transformação de seu país em uma grande potência marítima e mundial ao chamar a atenção de seus compatriotas sobre a importância do Poder Marítimo.

A teoria de Mahan é conhecida também em larga escala por seus três pilares, chamados de “Trindade mahaniana”: Poder Econômico (representado como a necessidade de colônias para o estabelecimento de bases e entrepostos comerciais), Poder Militar / Marinha Poderosa (supremacia naval tida como fator fundamental na história para a proteção de interesses nacionais, batalha decisiva) e “Portos Seguros” / Aspecto Geopolítico (autor defende que o desenvolvimento do poder marítimo depende de seis elementos fundamentais: posição geográfica, tamanho do país, conformação física, tamanho da população, caráter da população e caráter do governo) (MAHAN, 1890).

Apesar das contundentes críticas ao redor da forma de teorizar de Mahan, com suas simplificações e reducionismos a partir de sua análise histórica, além do fato de suas teorias terem impulsionado a corrida armamentista, sua influência, mesmo nos dias atuais, para o pensamento estratégico naval é inegável:

Ainda hoje, o essencial do pensamento estratégico de Mahan sobre o poder marítimo, o comando do mar, a batalha decisiva e as bases navais é considerado em diversos círculos acadêmicos e militares como uma referência fundamental para a preparação e emprego do poder naval. Por isso, continua a ser apresentado e venerado como o verdadeiro apóstolo do pensamento estratégico naval (RIBEIRO, 2010).

O segundo teórico abordado, a fim de embasar a importância do Poder Marítimo e, portanto,, a importância estratégica da preservação e defesa da Amazônia Azul para o Brasil, foi o inglês Julian Stafford Corbett (1854-1922).

Corbett foi um proeminente historiador e geoestrategista naval britânico do final do século XIX e início do século XX, cujas obras ajudaram a moldar as refor-



mas da Marinha Real naquela época. Corbett tinha como sua maior influência o teórico de guerra terrestre Carl von Clausewitz (1779-1831).

Um de seus trabalhos mais famosos é “Some Principles of Maritime Strategy” (1911). Esta obra, que continua sendo um clássico entre os estudantes de guerra naval, tinha como propósito descrever a estratégia naval não só como a conduta de operações no mar, ou a superioridade em artilharia e a crença de que a tecnologia superior e o espírito do marinheiro inglês anularia o adversário.

Como seu contemporâneo estadunidense, Mahan, Corbett viu a guerra naval como parte das políticas mais amplas de uma nação. Sendo assim, ele tinha como propósito agregar à teorias e preceitos já existentes da guerra naval, “o contraponto clausewitziano às considerações de inspiração jominiana tecidas por Mahan” (VIO-LANTE, 2015, p. 238).

Tal como aponta Violante (2015), Corbett não criou uma nova teoria ou doutrina. Em vez disso, ele concentrou seus pensamentos na natureza da estratégia marítima e no que a guerra naval significava para o poder de uma nação. Enquanto muitos teóricos da guerra naval tentaram adaptar mecanicamente os conceitos de guerra terrestre ao ambiente marítimo, Corbett argumentou que os interesses e exigências da guerra naval diferiam de maneiras fundamentais daqueles da guerra terrestre.

Esses pensadores do Poder Marítimo são importantes na atualidade muito mais pelas perguntas que levantaram do que por suas respostas em suas épocas. A evolução do Poder Marítimo passa pela evolução de um Poder Naval que seja condizente com o tamanho marítimo de uma nação, em face de suas pretensões geopolíticas e internacionalistas.

Assim, Mahan e Corbett apresentam pressupostos ainda válidos, mas muitos deles revisitados por outros pensadores contemporâneos do mar. Por isso são considerados clássicos e de leitura fundamental para o estabelecimento de estratégias navais para a proteção, conservação e uso dos recursos vivos e não vivos dos Estados.

Os ensinamentos da estratégia marítima são importantes para compreender a necessidade de integração das políticas públicas ligadas ao mar, o que leva ao desenvolvimento do PEM como processo integrativo e multissetorial. Nesse processo, a defesa tem um papel de destaque nas águas jurisdicionais brasileiras. Daí, a necessidade do estabelecimento de um Poder Naval crível, ante as ameaças interestatais e as chamadas “novas ameaças”, como a pirataria, tráfico de drogas, pessoas e armas, terrorismo e demais ilícitos transnacionais que afetam a soberania nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um Planejamento Espacial Marinho bem planejado e voltado à defesa da Amazônia Azul é de suma importância para o desenvolvimento econômico do país. Como identificado nas análises feitas sobre a área marinho de pertencimento do

Brasil e embasamento teórico dos autores Mahan e Corbett, a exploração do litoral brasileiro desempenha papel crucial na busca do país em conquistar seu lugar de potência relevante no sistema internacional, principalmente ante o grande potencial marinho que possui, com as recentes descobertas de grandes reservas de petróleo nas águas sob sua jurisdição.

Nessa ótica, faz-se imprescindível a adoção de políticas públicas que incentivem pesquisas científicas coordenadas pela CIRM. Somente com o desenvolvimento e a disseminação de pesquisas sobre a biodiversidade e as riquezas existentes na Amazônia Azul será possível embasar planos de governo para uma efetiva e sustentável exploração na área, além de sua fiscalização.

A infinidade de riquezas ainda ocultas que podem ser agregadas ao território brasileiro demanda ao país uma postura mais consciente da importância vital do mar para o Estado. Estrategicamente, o “mar que nos pertence” representa muito mais do que apenas valor econômico ligado à atividade comercial. Nesse espaço marítimo de alto valor estratégico reside a oportunidade do Brasil de alavancar-se na disputa por uma posição de destaque dentro do sistema internacional.

Por isso, a formulação de um PEM bem estruturado e efetivo, principalmente através de incentivos à ciência nacional, é substancial para o desenvolvimento brasileiro em todas suas facetas do poder. Desprezar tal patrimônio não só se traduz em perdas econômicas, mas a uma vulnerabilidade estratégica ante à intensa luta por recursos naturais por potências extra regionais no Atlântico sul. A não priorização da segurança e defesa da Amazônia Azul resultará na renúncia de sua soberania e no desenvolvimento como nação no campo econômico, científico, político e social.

## REFERÊNCIAS

A IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR E A CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/60252/a-importancia-internacional-da-convencao-das-nacoes-unidas-sobre-o-direito-do-mar-e-a-convencao-sobre-diversidade-biologica#\\_ftn3](https://jus.com.br/artigos/60252/a-importancia-internacional-da-convencao-das-nacoes-unidas-sobre-o-direito-do-mar-e-a-convencao-sobre-diversidade-biologica#_ftn3)> Acesso em: 11 jul. 2019.

BIOMA AMAZÔNICO. Disponível em: <<https://www.ibflorestas.org.br/bioma-amazonico>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CARVALHO, Virgílio de. *O Poder Marítimo*. Instituto da Defesa Nacional. Ano VI; N° 24 (Out-Dez 1982).

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>> Acesso em 09 jul. 2019.

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO. Passo a Passo em Direção à Gestão Ecosistêmica*, UNESCO, 2011. (Do original: EHLER, Charles and DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides N° 53, ICAM Dossier N° 6. Paris: UNESCO, 2009). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214417POR.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

FERRO, Fernando; TEIXEIRA, Paulo. *Os Desafios do Pré-Sal*. Câmara dos Deputados, Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. Brasília, 2009.

JOSÉ AGRIPINO COMEMORA AVANÇO DE PROPOSTA BRASILEIRA NA ONU.: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/03/jose-agripino-comemora-avanco-de-proposta-brasileira-na-onu-que-pode-ampliar-plataforma-continental-do-pais>>. Acesso em 15 set. 2019

MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660 - 1783*. Boston: Little, Brown, and Company, 1890. Disponível em <<https://ia902708.us.archive.org/13/items/seanpowerinf00maha/seanpowerinf00maha.pdf>> Acesso em: 09 jul. 2019

MARRONI, Etienne Villela; MARRONI, Ígor Villela. Expansionism of Maritime Borders: Brief Considerations on Ocean Geopolitics through the Origins of Article 76 of the UNCLOS. In: MORAN, G. *Coastal Zones: Management, Assessment and Current Challenges*. Nova York: Nova Science, 2016.

MARTINS, E.M.O. *Amazônia Azul, Pré-Sal, Soberania e Jurisdição Marítima / UNOPAR Cient., Ciênc. Jurid. Empres., Londrina, v. 11, n. 1, p. 25-30, Mar. 2010.*

PLANO DE LEVANTAMENTO DA PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac#targetText=O%20Plano%20de%20Levantamento%20da,do%20leito%20e%20subso%20marinho>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada - *DECRETO Nº 99.165, DE 12 DE MARÇO DE 1990* - Publicação Original. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaoriginal-1-pe.html>> Acesso em: 10 jul. 2019.

RIBEIRO, António Manuel Fernandes da Silva. *Mahan e as Marinhas como Instrumento Político*. Revista Militar nº 2500. Maio de 2010. Revista eletrônica. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/569>> Acesso em: 08 jul. 2019.

SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA RECURSOS DO MAR. SECIRM. Marinha do Brasil. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>> Acesso em: 10 jul. 2019.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. A Teoria do Poder Marítimo de Mahan: Uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 223 - 260, jan./jun. 2015.



## OPERAÇÕES AÉREAS COM AERONAVES REMOTAMENTE PILOTADAS (ARPS) E SEUS REFLEXOS PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA

Emílio Augusto de Santana Ferreira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar de que maneira as alterações tecnológicas e doutrinárias relacionadas ao emprego de arsenal aéreo não tripulado influenciam a base industrial de defesa brasileira voltada para produção de ARPS. Com as constantes mudanças relativas às percepções de perigo e potenciais agressores, o estímulo à diversificação de meios e seus diferenciais tecnológicos tornam-se fatores primordiais para a busca da fronteira tecnológica. Dessa forma, a capacidade de resposta aos conflitos em múltiplos cenários e seus dinamismos situacionais impostos nesse ambiente, pressionam os exércitos a se prepararem para as contendas do futuro. Essa nova situação impositiva, vis-à-vis aos movimentos síncronos de produção bélica, leva a provável crença no diferencial tecnológico como sendo a característica principal da guerra do amanhã.

**Palavras-chave:** Aeronaves Remotamente Pilotadas; Base Industrial de Defesa; Inovação Tecnológica; Doutrina.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea – UNIFA

## INTRODUÇÃO

A observação das constantes mudanças da vida internacional direciona o curso dos conflitos para dimensões compreendidas entre os Estados desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos. A partir desses patamares, são construídas as noções de Segurança, as quais se tornam intensas e voláteis, causadas pelas várias formas de confrontação desenvolvidas pelas características de intimidação que cada país preconiza. As novas classificações de ameaça – esta designada por países subdesenvolvidos – levaram à aproximação das questões de segurança – essas de modo convencional – com as necessidades de se focar em uma segurança mais humana, com a preocupação no indivíduo. Já a visão tradicional estadocêntrica – de caráter nuclear – expõe o olhar a um nível global de ameaça externa, ou seja, que prega a proteção do interesse nacional (BRIGAGÃO et al., 1985).

A percepção de Segurança aliada à chegada de novas doutrinas fez com que as primeiras percepções sobre o uso do espaço aéreo como um novo ambiente de combate – até então pouco explorado – permitisse que as forças militares fossem impulsionadas a exercer melhor as capacidades que esse cenário dispunha, colocando em prática modernos vetores aéreos. O aperfeiçoamento de estratégias e o desenvolvimento do poder aéreo transformaram os princípios de emprego militar, além de qualificar suas potencialidades em superfície, espaço e tempo (PINTO, 2003).

Logo após a assimilação desse novo modo de exercer superioridade via espaço aéreo, foram empregadas possibilidades distintas às formas tradicionais de uso – aviões e aeroplanos – como alternativa para as doutrinas de emprego nesse espaço. Os chamados “drones”, terminologia usual para os veículos aéreos não-tripulados (VANT), popularmente conhecida, é o termo cunhado para expressar outra denominação, chamada de aeronaves remotamente pilotadas (ARPS). Esta última é a forma que as forças aéreas pelo mundo utilizam, pois abordam a designação do piloto no termo, enfatizando a grande preparação necessária para esta função (KREPS, 2016).

Tal apresto surge do advento da tecnologia militar e as inovações relacionadas ao emprego e uso de arsenal aéreo utilizando vias militares, de maneira que essa capacidade torna mais contundente as demandas impositivas de Estados, além de sua projeção na sociedade internacional. O reflexo da inserção de meios aéreos avançados respalda as deliberações de projeção de Força e Poder durante os entraves ao longo dos tempos, bem como estabeleceu uma transformação de visão dos mercados armamentistas (PINTO, 2003).

Essa nova ótica se fez presente com o uso de drones em ambientes de combate, sendo esse utilizado de forma crescente, quase que exponencialmente, ao longo das últimas décadas. Os presidentes norte-americanos, por exemplo, autorizaram ataques com esse tipo de arsenal, sendo 36 ataques no final da administração George W. Bush, em 2010 e, na administração Barack Obama, foram empregados instrumentos desse porte em 295 ocasiões, somente no Paquistão (KAAG; KREPS, 2014).

O desenvolvimento desses novos instrumentos aéreos emerge de um conjunto natural de reflexões, táticas e estratégias, que orbitam nas necessidades implicadas pelos conflitos modernos. Essa nova perspectiva, pautada na ascensão da aplicação tecnológica em diversas plataformas – hoje alçada de maneira generalizada – aponta o alcance do emprego efetivo desses meios, à luz da modificação de novas doutrinas (DAGNINO et al., 1985).

Esse crescente movimento de veículos aéreos não tripulados (VANT) revela novos desafios na formulação do adestramento de pilotos operadores dessas plataformas, como a habilitação de estratégias para seu uso e emprego em diferentes cenários. A proliferação dessas plataformas é amparada tanto pelo aproveitamento do setor militar quanto do civil, legitimando a produção do meio para variados fins e adaptações (ABDI/CGEE, 2016).

Nota-se também que com a introdução de uma nova tecnologia – no caso militar – esta ultrapassa suas expectativas em relação ao seu meio anterior, no qual acaba expondo seus limites de emprego, além da sua maturidade. Nesse sentido, a direção em que cada julgador militar determina e elabora quando e como se alcançar outras possibilidades, segue de acordo com o modo tecnológico que se quer atingir e chegar à fronteira tecnológica (PEREZ, 1983).

Contudo, a concepção de que tipo de combate irá enfrentar e como sua aplicação seria imposta levaria a uma sofisticação relativa à sua respectiva realidade. Ou seja, as ações em ambientes convencionais desprovidas de informatização, ou até modernização, impeliriam uma ação correta da doutrina que ali, neste então cenário, seria favorável. Assim, o emprego de armamento especializado para o terreno é vital, que de forma figurativa foi exposta pelos militares como uma porca que dá leite, põe ovos e produz lã (*egglaying, wool producing, milk-giving sow*) (DAGNINO et al., 1985).

Dessa forma, o artigo está dividido em duas partes, além da introdução e as considerações finais. Na primeira, o intuito é de fazer uma breve e preliminar análise de como as classificações direcionadas aos meios aéreos não tripulados possam ser enquadrados nos níveis estratégicos de classificação de guerra, pois a composição do material empregado e o conjunto de efeitos que cada meio desempenha na sua gênese, podem ser demasiadamente vantajosos. Na segunda parte busca-se demonstrar, em números, o crescimento da produção de meios não tripulados. Dessa maneira, o trabalho pretende analisar de que maneira as variações tecnológicas e doutrinárias relacionadas ao emprego de arsenal aéreo não tripulado induzem a base industrial de defesa brasileira voltada para produção de ARPS. As características da demanda de produção e suas multiplicidades no que cerne os equipamentos de uso dual ajudam a clarificar os possíveis pontos de convergência para o desenvolvimento deste nicho tecnológico. Logo, diante do que foi exposto, este artigo se apresenta como uma fase preliminar da pesquisa de dissertação que aborda as operações aéreas com ARPS e seu estímulo para a produção de meios aéreos não tripulados para a BID brasileira. Assim, serão mencionadas também as atividades que são desempenhadas por essas plataformas inteligentes não tripuladas nos conflitos modernos – ou em

múltiplos domínios –, os quais estabelecem as dinâmicas geracionais de doutrina e sua capacidade operativa.

## 1 - CAPACIDADES OPERATIVAS

As capacidades das inovações nos meios militares e a incorporação de tecnologias avançadas em diversas plataformas – aéreas não tripuladas – são estratégicas para ações de vigilância, monitoramento, reconhecimento e ataque, sendo frutos de uma grande diversificação de sistemas remotamente pilotados (SRP), responsáveis por incorporar atuações nos âmbitos tático e estratégico (ABDI/Ipea, 2016).

Na atualidade, o emprego das aeronaves remotamente pilotadas está crescendo a níveis inimagináveis, se comparado há 10 ou 15 anos atrás. Esse crescimento é traduzido no número de países e agentes não estatais que são detentores desses sistemas aéreos. Em 2015, foram registrados 90 países e agentes não estatais que operam ARPS de diversos tamanhos e finalidades com fins tanto para uso civil quanto militar, sendo 30 desses, Estados detentores de ARPS de ataque com capacidade para transporte de cargas explosivas e outras fontes de combate, além do desenvolvimento de drones armados (SAYLER, 2015).

Dentro desse escopo, são classificados de diferentes formas os veículos aéreos não tripulados (VANT), sendo que esses são categorizados de formas imprecisas, vide a ausência de demonstração real de seu equipamento perante o impacto exercido por ele. Segundo David A. Deptula (2008), usar a altitude que pode ser alcançada como item para categorizar a aeronave exclui a potencialidade de manobra que esse meio pode refletir em versatilidade e capacidade. Outro ponto colocado por Deptula (2008) é que delimitar tais meios como tático, estratégico e operacional não se coaduna com a forma correta de classificação, pois esses tipos só são corretos se analisados em níveis de guerra.

Ainda na mesma visão, Deptula (2008) exemplifica seu pensamento com a atuação dos bombardeiros estratégicos B-52 e B-1 no Afeganistão, pois, para ele, essas aeronaves, em sendo classificadas como “estratégicas”, não abordam o sucesso desempenhado pelo meio no nível tático. Outra aeronave que é usada para demonstrar tal pensamento é o caça F-16, que mesmo com seu propósito de ser tático e operacional, não foi classificado como estratégico quando matou, em operação, o terrorista Abu Musab al-Zarqawi, em junho de 2006.

Logo, as aeronaves remotamente pilotadas são mais bem definidas de acordo com seu emprego e sua capacidade, não podendo ser misturada à percepção dos níveis de guerra. Nesse conjunto, as ARPS devem ser enxergadas de acordo com sua totalidade, avaliando seus componentes, seus armamentos, seus softwares de análise de dados e também com seus sensores. Diante disso, a congregação desses elementos acoplados aos drones fornece a utilização de atuação em missões de objetivo fixo comum, fazendo com que esse delimitador seja o parâmetro para o balizamento da capacidade do meio (DEPTULA, 2008).



Contudo, as ARPS que são inseridas em ambientes estratégicos têm se tornado ferramentas fundamentais para o planejamento de segurança e defesa nos conflitos modernos. Equipamentos avançados com alta tecnologia embarcada são empenhados em grandes autonomias de voo, efetuando operações de inteligência tática, observação, monitoramento e avaliação de danos em combate, operações nas quais as referidas ações fornecem dados para compreensão e leitura de cenários. Ressalta-se que tal empenho nas operações e o olhar positivo para essas missões, usando meios não tripulados, só podem ocorrer em virtude de serem espaços aéreos não disputados, proporcionando dessa maneira superioridade tecnológica de material e de prontidão (MORRIS et al., 2018).

No entanto, situações adversas envolvendo veículos aéreos não tripulados estão aumentando a probabilidade de sofrerem com as intempéries de caráter natural, abrangendo fenômenos climáticos como ventos fortes, tempestades, neblinas e outras manifestações que possam ser dificultosas para o voo. Além desses, apartados do manejo humano, Zachary L. Morris (2018) menciona que as medidas de contra resposta trazidas pelo aumento do aperfeiçoamento da guerra eletrônica, artilharia antiaérea, juntamente com o grande fluxo de tecnologias no mercado mundial, estimulam a percepção de que as ARPS possam ser restritas ao passar do tempo limitando potencialmente sua utilidade futura.

Embora essas aeronaves não tripuladas executem funções em operações contrateroristas, demonstram, na sua estrutura, impossibilidades que carecem de expertise para atividades que necessitem de manobrabilidade, velocidade, capacidade de evasão e suporte bélico, que possam sustentar um enfrentamento ar-ar com outras aeronaves. Tais situações descritas necessitam, segundo Morris (2018), de um olhar mais aprofundado e efetivo para ARPS de menor porte, com envergadura de até três metros, de forma que o prolongamento da capacidade de sobrevivência – mitigar danos – e suas variáveis de custo, pelo acaso de destruição parcial ou abatimento em operações, não causem déficit no programa de desenvolvimento (MORRIS et al., 2018).

Aliás, merece o destaque que, considerando essa demanda crescente, as ARPS foram projetadas com intuito inicial de vida útil de 15 a 20 anos de maturidade, imputada aos grandes sistemas, sendo esse seu tempo limite de uso. Apesar disso, modernizações e extensões de vida útil da plataforma e a premissa central da preservação da vida do piloto são menos caros e perigosos que o aperfeiçoamento de aeronaves tripuladas (MORRIS et al., 2018).

Portanto, como se extrai do demonstrado, a infinidade de aeronaves não tripuladas, com suas funções e finalidades, suas estruturas e capacidades, elucida a proporção que esses programas tomaram diante de seu escalonado aumento de prioridade em relação às aeronaves tripuladas. Dessa forma, a preocupação com a formulação de treinamento e criação de doutrina para plataformas aéreas distintas, coloca em voga questões de custo e fabricação orçadas dentro do orçamento de defesa.

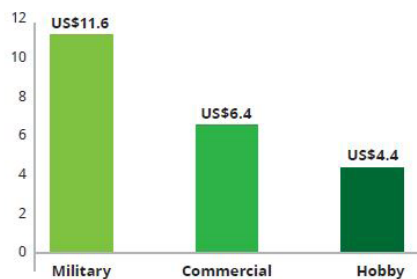
## 2 - DEMANDA CRESCENTE DE ARPS

Considerando a eficiência que cada plataforma aérea não tripulada desempenha exercendo missões exigidas pelas forças militares, exibe reflexo na demanda existente por ferramentas com estruturas adaptáveis às requisições dos operadores. A importância depositada nas ARPS dentro da conjuntura internacional futura estimula o aperfeiçoamento de capacidades específicas que englobam desde a interoperabilidade entre os meios das forças armadas até a habilitação de combates ar-ar com movimentação furtiva (MORRIS et al., 2018).

Essa sinergia de ações apresenta o crescimento de aeronaves não tripuladas acompanhada dos incrementos tecnológicos disponíveis nos mercados e nas empresas da área. O mercado de ARPS apesar de recente, em comparação ao de aviação, movimenta grandes somas em suas transações, sendo somente em 2010, 4,5 bilhões de dólares com projeção de crescimento para além de 11 bilhões de dólares no ano de 2020 (ABDI/Ipea, 2016 apud LUKOVIC, 2011 e TEAL GROUP, 2012). Embora esses meios aéreos de emprego militar já estivessem consolidados, em prática, a confecção de drones de uso civil que compõe o mercado de ARPS, teve, entre os anos de 2011 e 2013, uma movimentação de 130 milhões de dólares com ferramentas de uso amador (SAYLER, 2015).

Com a utilização desses equipamentos cada vez mais significativa em inúmeras aplicações demonstraram sua importância nos setores comercial e não comercial. A percepção que os drones desencadearam como sendo o meio de maior proveito para o setor de serviços, permitiu a progressão de estudos e configurações para elaboração de seus designs, tamanhos e capacidades nas missões que foram investidas. Segundo o estudo realizado pela empresa Deloitte (2018) chamando Gerenciamento de tráfego de sistemas de aeronaves não tripuladas (*Managing the evolving skies Unmanned aircraft system traffic management – UTM*), demonstra a projeção esperada do montante produção movimentado de acordo com a aplicação nas áreas Militar, Comercial e Hobby, que corresponde respectivamente a 11.6 bilhões de dólares, 6.4 bilhões de dólares e 4.4 bilhões de dólares.

**Figure 2. Global unmanned aerial vehicle (UAV) market: 2020 (By area of application (in US\$ billion)**



Source: Statista 2018.

Contudo essa expansão ocorre nas mais variadas formas e tamanhos de meios não tripulados que foram adquiridas rapidamente e colocadas em uso por militares através do processo conhecido nos Estados Unidos como necessidades operacionais urgentes conjuntas (*Joint Urgent Operational Needs – JUON*). Esta adesão apressada por arsenal aéreo não tripulado reforça o aumento abrupto por demanda do Estado para suprir as diligências que a realidade dos conflitos impunha aos combatentes, assim fez com que os estudos de aquisição, P&D e operação e manutenção tivessem aportes para fomento e efetivação no campo de batalha (DOD, 2011).

De acordo com essa dinâmica é percebido que a introdução dessas ARPS exibe um atributo transversal à incorporação dessas plataformas por parte das forças armadas. O caráter de emprego dual que o material proporciona aos agentes tomadores de decisão fortifica a crença na perenidade do meio, por ocasião das ações empreendidas em situações que exigiam monitoramento de grandes áreas e mapeamento de regiões urbanas, cada vez mais presentes como teatro de operações (BID, 2016).

Ao passo que a demanda demonstra sua continuidade de crescimento reflete a dinâmica exponencial do mercado de ARPS, visto que é o ramo que aponta maior crescimento no setor aeroespacial. De acordo com os relatórios de estudos setoriais, regiões como Europa e Ásia-Pacífico incorporam a demanda por drones mais acessíveis como veículos de decolagem vertical e até os drones do tipo mini, de custo reduzido e fácil obtenção por países de baixo poder aquisitivo. Ressalta-se que dentro do espectro mundial mercadológico, os Estados Unidos provavelmente serão líder desse mercado durante a década seguinte, visto que seu arsenal não tripulado de alto custo e tecnologia avançada correspondem a 38 por cento da aquisição mundial de drones militares (MDIC, 2016).

Portanto, mesmo com a estrutura produtiva robusta contemplando as empresas de grande porte do setor aeroespacial e as recém chegadas startups, podem ser atribuídas como ativos vitais para a perenidade dos projetos de pequeno e médio porte de países com poder aquisitivo reduzido, como também a elevar a capacitação tecnológica do setor produtivo para atender as demandas das forças armadas (ABDI/ Ipea, 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do objetivo abordado pelo tema em tela, foi pretendido mostrar inicialmente a concepção do ambiente internacional envolvendo aeronaves remotamente pilotas (ARPS) para utilidades variadas e empregadas por diversos setores. As demandas por plataformas tecnológicas de emprego multifuncional acarretam no crescente fomento de meios que substituam, em ambientes disputados, aeronaves convencionais com pilotos a bordo, tendo no seu âmago a preservação do capital

humano como meta principal. Essa preocupação com a vida humana nos conflitos armados legitima a continuação de uma tendência estratégica por parte dos países detentores de orçamentos vultosos.

Não só isso, a implementação de componentes técnicos nas plataformas aéreas não tripuladas proporcionou a longevidade no emprego e na fabricação dos meios aéreos, sendo selecionado em cenários, que dependem da prontidão e análise situacional que os espaços conflitados restringem ao combatente. Dessa forma, a assimilação dos custos aplicáveis e seus programas orçamentários revelam a concentração de produção e aplicação – no campo de batalha – a um grupo seleto de países com poder aquisitivo elevando. A percepção de doutrina e enquadramento do arsenal também corrobora a prolongação dessa tendência fabril.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI/ CGEE - AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL/ CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, (2016). Agenda Tecnológica Setorial – ATS Defesa: Veículos Balísticos e Não Tripulados, Armas Inteligentes, Sensores, Comando e Controle. Panorama Econômico. Brasília. Disponível em: <http://ats.abdi.com.br/SiteAssets/DEFESA%20-%20PE.pdf> Acesso em: 17.10.2019.

BRIGAGÃO, Clóvis et al. **O Armamentismo e o Brasil: A Guerra Deles.** São Paulo: Brasiliense, 1985. 200 p.

DAGNINO, Renato P et al. **O Armamentismo e o Brasil: A Guerra Deles.** São Paulo: Brasiliense, 1985. 200 p.

MDIC - DIÁLOGO SETORIAL UNIÃO EUROPEIA-BRASIL. Estudo sobre a indústria brasileira e europeia de Veículos Aéreos Não tripulados. 2017. Disponível em: [http://www.mdic.gov.br/images/publicacao\\_DRONES-20161130-20012017-web.pdf](http://www.mdic.gov.br/images/publicacao_DRONES-20161130-20012017-web.pdf)

DEPTULA, David A. Unmanned Aircraft Systems: Taking Strategy to Task. **Joint Force Quarterly 49**, Washington, DC, p.49-51, jun. 2008.

BID - Ferreira, Marcos José Barbieri. Plataforma Aeronáutica Militar. In: BRASIL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2016.

Deloitte - Managing the evolving skies; Unmanned aircraft system traffic management (UTM), the key enabler, 2018. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/energy-and-resources/articles/managing-evolving-skies.html>

DEFENSE, Department Of. **Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2011-2036.** Washington: Dod Press, 2011. 88 p.

MORRIS, Zachary et al. Os Veículos Aéreos Não tripulados dos EUA. **Military Review:** Revista Profissional do Exército dos EUA, Kansas, v. 73, n. 4, p.1-88, out. 2018. Trimestral.

KAAG, John; KREPS, Sarah. **Drone Warfare.** Cambridge, Ma: Polity Press, 2014. 183 p.

KREPS, Sarah. **DRONES: WHAT EVERYONE NEEDS TO KNOW.** Oxford: Oxford University Press, 2016. 187 p.

PEREZ, Carlota. Structural Change and Assimilation of New Technologies in the Economic and Social Systems. **Futures**, S.l, p.357-375, out. 1983.

PINTO, Pedro Miguel Xavier Estrada Fontes. Giulio Douhet e John Warden.: Aspectos Evolutivos da Teoria do Poder Aéreo. **Nação & Defesa**, Portugal, v. 2, n. 106, p.153-196, jun. 2003.

SAYLER, Kelley. A WORLD OF PROLIFERATED DRONES. **A Technology Primer**, Washington Dc, p.2-30, jun. 2015.



## A EVOLUÇÃO ESTRUTURAL DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Prof. Dr. Marcos José Barbieri Ferreira (FCA/UNICAMP)

### RESUMO

A Base Industrial de Defesa (BID) é caracterizada como um amplo e heterogêneo conjunto de setores industriais reunidos em torno da demanda das forças armadas dos seus respectivos países. No caso brasileiro, o invejável patrimônio de recursos humanos e naturais, somado à necessidade de se inserir de forma ativa e soberana no cenário político e econômico internacional, impõe o desenvolvimento de uma BID que atenda, de forma cada vez mais autônoma, as crescentes e diversificadas demandas de defesa da nação. Nesse contexto, o objetivo do artigo é descrever e analisar a evolução do desempenho competitivo da BID brasileira – ao longo das duas primeiras décadas do século XXI – para cada um dos setores que engloba. Esta análise busca identificar e compreender as principais mudanças ocorridas em âmbito setorial, tanto na estrutura de mercado, como na capacitação tecnológica. Como resultado, apresenta uma sistematização das recentes mudanças estruturais da BID brasileira.

Base Industrial de Defesa, Competitividade, Estrutura de mercado, Capacitação tecnológica, Brasil.

## INTRODUÇÃO

A Base Industrial de Defesa (BID) se caracterizara por um amplo e heterogêneo conjunto de setores industriais reunidos em torno da demanda das forças armadas dos seus respectivos países, sendo assim um mercado oligopsônico, ou mesmo monopolsônico (HENSEL, 2015; DUNNE, 1995). Outra importante característica da BID é o seu elevado dinamismo tecnológico, pois há uma contínua disputa entre os países – e de suas respectivas empresas – pela introdução de inovações, dado que os produtos de defesa, particularmente os de caráter estratégico, precisam ser superiores ou, pelo menos, equivalentes aos utilizados pelos seus potenciais oponentes (FERREIRA; SARTI, 2011; DRIESSNACK; KING, 2004). Dado este duplo caráter estratégico, as tecnologias militares, particularmente as mais sofisticadas, apresentam severas restrições às suas transferências. Em razão disso, a recuperação e o fortalecimento da BID passam a ser fundamentais para um país como o Brasil, que, além de possuir um invejável patrimônio de recursos humanos e naturais, necessita de uma inserção cada vez mais ativa no cenário político e econômico internacional. Em razão desses fatores, o desenvolvimento produtivo e tecnológico da BID passa a ser fundamental para que o país estabeleça uma estrutura de defesa adequada às suas necessidades e com autonomia operacional.

O presente artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o conceito da BID. Na segunda seção há uma breve descrição da evolução da BID brasileira nas três últimas décadas do século XX. A terceira seção avança para uma análise mais detalhada de cada um dos setores que compõem a BID nacional, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI. Por fim, na quarta e última seção, são apresentadas algumas considerações sobre as mudanças estruturais da BID brasileira à luz da experiência recente.

## CONCEITO DA BID

Os setores industriais responsáveis pelo desenvolvimento, fabricação e manutenção dos produtos estratégicos de defesa são bastante heterogêneos entre si, dado que não há uma base técnica comum entre eles. Setores industriais tão díspares como o aeronáutico, o naval, o de tecnologia da informação e comunicação, ou o químico, estão reunidos apenas pelo fato de atenderem ao mesmo demandante, isto é, as encomendas das forças armadas e eventuais exportações.

A legislação brasileira atual apresenta uma definição semelhante, indicando que a Base Industrial de Defesa compreende “um conjunto integrado por empresas públicas e privadas, bem como organizações civis e militares que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produto de defesa (Prode) no País” (BRASIL, 2012b).



A BID abrange a oferta de todos os produtos estratégicos de defesa, incluindo as cadeias produtivas de cada um dos setores industriais e as instituições científicas e tecnológicas que, direta ou indiretamente, participam do desenvolvimento das tecnologias incorporadas nestes produtos. Seguindo a caracterização apresentada por Ferreira e Sarti (2011), a BID brasileira engloba os setores de: a) armas e munições leves; b) armas e munições pesadas; c) plataformas terrestres; d) plataformas navais; e) plataformas aeroespaciais; g) sistemas e sensores; h) propulsão nuclear.

### **Evolução da BID brasileira entre 1970 e 2000**

A BID brasileira apresentou uma grande expansão e diversificação ao longo da década de 1970 e início da década de 1980, buscando acompanhar o significativo aumento da demanda por produtos estratégicos de defesa. Esta expansão estava inserida dentro da política econômica desenvolvimentista do período, que objetivava completar e fortalecer a estrutura produtiva nacional. Ademais, a BID era uma das áreas prioritárias do projeto “Brasil Grande Potência” (ANDRADE, 2016; FERREIRA; SARTI, 2011).

O início da década de 1990 marcou uma reversão na trajetória de expansão da BID brasileira, em decorrência principalmente das retrações dos mercados interno e externo. A conjuntura política e econômica nacional, ao longo dos anos 90 e da primeira metade da década de 2000, impôs uma drástica redução nos orçamentos militares, resultando no cancelamento e atraso da maioria dos programas estratégicos das Forças Armadas Brasileiras. Além disso, as sucessivas aquisições de equipamentos militares usados restringiram ainda mais o mercado interno. Pelo lado externo, observa-se uma drástica redução das exportações, que saíram de uma média anual de US\$ 160,3 milhões, na década de 1980, para uma média anual de US\$ 46,6 milhões, observado no período entre 1990 e 2005 (SIPRI, 2018b).

A retração da demanda doméstica e internacional, somada a ausência de uma continuidade da política para a área de defesa e as deficiências da estrutura produtiva nacional, resultaram numa crise de elevadas proporções que atingiu praticamente todas as empresas que constituíam a BID brasileira, levando muitas delas à falência (SCHMIDT, 2013; DAGNINO; FRANKO, 1992). Neste contexto, as empresas sobreviventes procuram diversificar suas atividades para outros setores industriais, restringindo suas operações na área de defesa. O único grande programa militar que impulsionou a BID brasileira ao longo deste período foi o projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) (FALCONI, 2005). Apesar de grande parte dos sensores e radares ter sido importada, três empresas brasileiras se destacaram como fornecedoras, a Fundação Atech, na integração de sistemas; a Embraer, em aeronaves, e a AEL Sistemas, em aviônica embarcada.

## **Evolução da BID brasileira no Século XXI: uma análise setorial**

As duas primeiras décadas do século XXI foram marcadas pelo progressivo fortalecimento da BID brasileira, assentado, primeiramente, no crescente poder de compra do Estado proporcionado pela expansão econômica. De acordo com Ferreira (2019), depois de registrarem um volume de apenas R\$ 2 bilhões no ano de 2003, os investimentos na área de defesa iniciaram uma trajetória de expansão gradual e contínua, que se acelerou a partir de 2006 e atingiu seu ápice em 2012, com R\$ 13,7 bilhões em investimento.

Secundariamente, destaca-se a construção de um amplo e detalhado arcabouço institucional elaborado pelos diferentes atores sociais e sintetizado de forma objetiva na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que posteriormente deu origem a Lei nº 12.598/2012, direcionada para capacitação e fortalecimento da BID brasileira (FUCCILLE; REZENDE; FERREIRA, 2018; SILVA, 2015). No entanto, esta expansão da BID não foi homogênea, variando em decorrência das especificidades técnicas e mercadológicas de cada um dos setores que a compõem. Neste sentido, se realiza a seguir uma descrição e análise das principais mudanças estruturais ocorridas na BID brasileira em âmbito setorial.

### **Armas e Munições Leves**

Atualmente, este setor está consolidado em duas grandes empresas de capital nacional – CBC e Imbel – que possuem grandes economias de escala e escopo, além de uma elevada capacitação tecnológica. Ambas empresas conquistaram uma notável inserção no mercado internacional, seja através de exportações, ou de subsidiárias no exterior. No período analisado, a CBC se tornou uma das maiores fabricantes mundiais de munições leves, tendo adquiriu duas tradicionais empresas europeias. Por sua vez, a Imbel, que é a grande fornecedora do Exército Brasileiro, também passou a exportar quase metade da produção de pistolas, principalmente para os EUA. Destaca-se também a empresa Condor, no âmbito das tecnologias não-letais. Essa empresa apresenta uma crescente inserção no mercado internacional, exportando mais de 70% da produção, sendo a empresa líder no hemisfério sul em tecnologias não-letais de defesa e segurança.

### **Armas e Munições Pesadas**

No setor de armas e munições pesadas destaca-se a atuação da Avibras, que se destacou internacionalmente no segmento de artilharia por saturação de foguetes, com o sistema Astros II. No ano de 2012 a Avibras assinou contrato como o Exército Brasileiro para o desenvolvimento do míssil de cruzeiro AV-MTC, com alcance superior a 300 km. Este míssil utilizará uma versão mais sofisticada do sistema Astros II, denominada Astros 2020, como plataforma para lançamento (SILVA, 2015). Cabe ainda ressaltar que a Avibras também procurou diversificar suas atividades para o segmento de veículos aéreos não tripulados (VANTs) (MARTINS, 2018).

A empresa estatal Imbel também atua neste setor industrial com elevadas escalas, atuando na fabricação de munições pesadas e seus insumos, granadas para morteiros e propelentes para mísseis e foguetes, tendo como principal cliente o Exército Brasileiro. Por fim, destacam-se a empresa privada CBC e estatal Emgepron, que também produzem as munições pesadas. De maneira geral, constata-se que estas três empresas possuem razoável capacitação tecnológica. As vendas estão concentradas no mercado interno, de maneira que as receitas são determinadas, essencialmente, pelo orçamento militar.

### Plataforma Terrestre

Observa-se uma nova política das Forças Armadas, particularmente do Exército Brasileiro, em relação ao setor de plataformas terrestres, com a transferência do desenvolvimento, produção e manutenção das principais plataformas terrestres militares para subsidiárias locais de empresas consolidadas e com experiência comprovada. Contudo, esta crescente dependência de firmas estrangeiras coloca em evidência questões relativas à autonomia tecnológica e à elevada importação de componentes.

Na década de 2000, depois de um processo de licitação, o Exército Brasileiro contratou a subsidiária local do grupo Iveco para desenvolver – em conjunto com o Centro Tecnológico do Exército (CTEx) – e produzir uma nova família de veículos blindados sobre roda. O contrato inicial, assinado em 2009, previa a produção local, em um período de 20 anos, de 2.044 unidades. Em 2016, Exército Brasileiro selecionou o Iveco LMV 4x4 como nova viatura leve, com a expectativa de adquirir mais de 1.400 unidades a serem produzidas localmente; contudo, as recentes restrições orçamentárias não possibilitaram a efetivação deste segundo negócio (BARREIRA, 2016). Destaca-se também a entrada da tradicional fabricante alemã de blindados Krauss-Maffei Wegmann (KMW), que instalou uma unidade em Santa Maria (RS), como contrapartida de um contrato de 5 anos com o Exército Brasileiro, para manutenção dos 220 carros de combate Leopard 1 A5. Em 2017, o contrato foi ampliado, incluindo a manutenção e modernização dos Leopard 1 A5, dos blindados antiaéreos Gepard 1 A2 e de seus simuladores pelo prazo de 10 anos (ZOLIN, 2017).

### Plataforma Naval

O setor de plataformas navais também passou por profundas mudanças ao longo das últimas décadas. O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), até então responsável pelo desenvolvimento e produção das embarcações militares, restringiu suas operações à manutenção e modernização de navios da Marinha do Brasil. Por outro lado, foram assinados contratos com consórcios privados para o fornecimento das novas embarcações.

Destaca-se o Programa de desenvolvimento de submarinos (Prosub), assinado em 2009. Um amplo contrato de produção e transferência de tecnologia no valor de 6,7 bilhões de Euros (cerca de R\$ 28 bilhões) que englobou a construção: a) de quatro submarinos convencionais da classe Scorpène (versão S-BR); b) da parte não nuclear do primeiro submarino brasileiro de propulsão nuclear (SN-BR); c) da Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) onde é feita a montagem do casco<sup>1</sup> e a integração dos sistemas dos submarinos; e d) do estaleiro e base naval (EBN) de submarinos para a Marinha do Brasil, no município de Itaguaí (RJ) (MD, 2019a). A empresa responsável pelo ProSub é a Itaguaí Construções Navais (ICN), uma *joint venture* que conta com a participação do grupo brasileiro Odebrecht (51%) e da Marinha do Brasil, através de uma *golden share* (LOPES; GALANTE, 2018).

Com relação aos navios de superfície destaca-se o Projeto Corveta Classe “Tamarandé” (CCT), que visa a aquisição de quatro corvetas, a serem produzidas no Brasil. A licitação de US\$ 1,6 bilhão foi vencida no ano de 2019 pelo consórcio Águas Azuis formado pelas empresas Atech, Embraer e ThyssenKrupp Marine Systems GmbH (TKMS) (MD, 2019b).

### Plataforma Aeroespacial

O setor de plataformas aeroespaciais é o mais amplo da BID brasileira, tanto pelo número de empresas (mais de 300), como pelo porte das empresas (muitas com mais de cem funcionários); além disso, é um setor que engloba diversos segmentos industriais (FERREIRA, 2016; MATOS, 2016). A Embraer é uma das líderes mundiais nos segmentos de aeronaves comerciais e executivas, além de ser a maior empresa da BID brasileira, apesar do setor de defesa representar apenas 15% das receitas da empresa ao longo dos últimos anos. No início do século XXI, a Embraer investiu em dois novos segmentos, o de aviões turboélices para treinamento militar e ataque leve, com o EMB-314 Super Tucano, e o de aviões de vigilância eletrônica construídos em plataformas de aeronaves comerciais, no caso dos modelos EMB 145 AEW&C e RS/AGS (FERREIRA, 2016). Essas aeronaves foram desenvolvidas a partir da demanda do projeto Sivam, sendo, posteriormente, exportadas para diversos países.

Em 2009 a Embraer foi contratada para desenvolver o avião de transporte militar e reabastecimento aéreo KC-390, com o objetivo de substituir as antigas aeronaves Hércules C-130 da FAB, além visar a exportação desta aeronave (RIBEIRO, 2017). No ano de 2014, a Embraer se tornou parceria da empresa sueca Saab no projeto do avião de caça Gripen NG, sendo responsável por todas as atividades a serem realizadas no Brasil, incluindo integração de sistemas, montagem final, testes em voo e entregas para a FAB. Além disso, a Embraer também ficou responsável

---

1 A Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP) é a responsável pela produção dos anéis metálicos que são as subseções dos cascos dos submarinos (MINISTÉRIO DA DEFESA, s/d).

pelo desenvolvimento da versão biposto, se tornando assim sócia no projeto da aeronave (GALVÃO, 2016). Ainda com relação ao projeto Gripen NG, duas outras empresas brasileiras se destacam, a Akaer, em aeroestruturas, e a AEL Sistemas (grupo israelense Elbit) no desenvolvimento dos aviônicos.

A Embraer também realizou grandes investimentos em outros segmentos do BID, através da constituição de novas empresas ou da aquisição de unidades já existentes. Neste sentido, a empresa constituiu, em 2011, a Embraer Defesa & Segurança (EDS), uma unidade que passou a reunir todos os negócios do grupo na área militar. Neste sentido, a Embraer vem seguindo o padrão de concorrência do setor aeroespacial em âmbito mundial e se transformou em um conglomerado aeroespacial, com atuações nos segmentos de aeronáutica, defesa e espaço. Esta diversificação possibilitou economias de escopo decorrentes das sinergias existentes entre as diferentes áreas, além de possibilitar uma expansão mais estável, pois não ficaria na dependência de um único mercado. Como resultado, a Embraer se transformou o grande conglomerado de defesa do Brasil, sendo o único grupo nacional a figurar entre as 100 maiores empresas de defesa do mundo, ocupando a posição número 81, em 2016, de acordo com a relação do SIPRI (2018a).

A Helibras, subsidiária da Airbus Helicopters, é a única fabricante de helicópteros no Brasil. No ano de 2008, a empresa foi contratada pelo Ministério da Defesa para realizar a produção local, com gradativa nacionalização, de 50 unidades do helicóptero de emprego geral de médio porte EC-725 (Programa H-XBR). Para atender esta demanda, a Helibras realizou um significativo processo de expansão, com a constituição de uma nova unidade produtiva e um centro de engenharia, além de constituir uma cadeia de fornecedores nacionais, com a transferência de tecnologia para empresas selecionadas (FERREIRA, 2016).

No segmento de VANTs, apenas duas empresas de pequeno porte – a FT Sistemas e a Santos Lab – desenvolveram e venderam produtos de categoria leve para o Exército e o Corpo de Fuzileiro Navais da Marinha, respectivamente. Por sua vez, no segmento de mísseis, as significativas limitações pré-existentes foram agravadas pelo fim das operações da Mectron<sup>2</sup>, empresa que estava buscando se consolidar como a *missile house* brasileira, acarretando atrasos em diversos programas. No entanto, em 2017, a recém constituída empresa SIATT assumiu a participação da Mectron em alguns programas (DEFESANET, 2017).

O segmento espacial é o que apresenta as maiores deficiências. As competências tecnológicas e industriais brasileiras estão concentradas na produção de satélites de órbita baixa de sensoriamento remoto e de foguetes de sondagem. O INPE e o IAE/CTA são as instituições responsáveis pela execução do Programa Espacial Brasileiro, realizando os projetos, a montagem, a integração de sistemas e os testes dos satélites e veículos lançadores, respectivamente. A atuação das empre-

---

<sup>2</sup> A Mectron encerrou suas atividades em 2016 em decorrência dos problemas jurídicos-financeiros de sua controladora, o grupo Odebrecht.

sas privadas esteve restrita ao fornecimento de peças, componentes e subsistemas encomendados por estas duas instituições (MATOS, 2016). Contudo, uma importante mudança neste arranjo organizacional teve início em 2012, com a criação da Visiona Tecnologia Espacial SA, uma *joint venture* entre a Embraer (51%) e a estatal Telebras (49%) para ser a *prime contractor* do programa do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC). A Visiona contratou a empresa franco-italiana Thales Alenia Space (TAS) para fornecer o primeiro satélite (SGDC-1), que foi lançado em 2017. O contrato de aquisição também envolveu um pacote de transferência de tecnologia para a Visiona (particularmente em integração de sistemas) e alguns poucos fornecedores locais (MATOS, 2016).

### Sistemas e Sensores

A Embraer ocupa uma posição central neste setor, controlando as duas principais empresas, a Atech e a Savis. A Atech Tecnologias Críticas vem se posicionando com a *system house* brasileira, sendo uma das poucas empresas do mundo que domina a tecnologia de projeto e integração de amplos sistemas de controle de tráfego e de defesa aérea, tendo sido a responsável pelo projeto Sivam. A Atech também participa de diversos programas militares de integração de sistemas em nível de plataforma, além de desenvolver sistemas de guerra eletrônica e de simulação de operações de guerra. Esta competência fez com que fosse a empresa escolhida para projetar toda a arquitetura do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). No entanto, a implantação deste amplo sistema de monitoramento de fronteiras está a cargo de outra subsidiária da Embraer, a Savis Tecnologia e Sistemas, que também é responsável pelo desenvolvimento e fabricação de diversos modelos de radares de vigilância aérea e terrestre. Ainda na produção de radares, se destacam outras três empresas, cada qual atuando em segmentos específicos: Omnisys, Atmos Sistemas e IACIT. Por sua vez, a produção de sensores ópticos está concentrada na Opto Space & Defense (grupo Akaer).

Na área de comunicações, o Exército Brasileiro assinou um contrato com dois renomados centros de pesquisa do país. Em 2012, com o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (Instituto Cesar) para o desenvolvimento de software de gestão do fluxo de informações do Sistema Aurora<sup>3</sup>. Em 2013, com o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) para o desenvolvimento do Projeto Rádio Definido por Software de Defesa (RDS-Defesa), sendo este o elemento central da futura comunicação militar. Por fim, destaca-se um conjunto de mais de uma dezena de empresas de pequeno e médio porte que passaram a atuar em defesa cibernética, entre elas: a Axur (sistemas de inteligência na web), a Bluepex (antivírus), a Clavis (segurança da informação) e a Kryptus (criptografia) (FERREIRA, 2018).

---

3 O Aurora é um sistema de medidas de apoio de guerra eletrônica destinado a cumprir as ações de busca, interceptação, monitoração, registro, localização eletrônica e análise de sinais eletromagnéticos nas faixas de fronteira do Brasil.

## Propulsão Nuclear

A estrutura produtiva do setor de propulsão nuclear é coordenada e integrada pela própria Marinha do Brasil que, em 2012, criou a empresa estatal Amazônia Azul Tecnologias de Defesa SA (Amazul), com o objetivo de promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias às atividades nucleares da Marinha do Brasil (PNM) e também do Programa Nuclear Brasileiro (PNB).

## CONSIDERAÇÕES

A BID reúne um amplo e heterogêneo conjunto de setores industriais, cada um deles com suas especificidades técnicas e mercadológicas. De acordo com o que foi apresentado, observa-se que ao longo das duas primeiras décadas do século XXI a BID brasileira apresentou importantes mudanças estruturais, que abrangeram, praticamente, todos os setores.

De maneira geral constata-se um robustecimento e modernização da BID brasileira. Pelo lado do robustecimento da estrutura produtiva, observou-se um processo de concentração, diversificação e internacionalização das grandes empresas brasileiras de defesa. Além disso, constata-se a entrada de novas empresas de base tecnológica – e centros de pesquisa – nos setores mais sofisticados, relacionados com as tecnologias da informação e comunicação (TIC). Apesar das restrições impostas ao capital externo pela Lei nº 12.598, no período analisado também se observou o avanço de algumas empresas de controle estrangeiro, seja através do controle direto, ou de parcerias – “exigidas” pelo governo federal – com empresas nacionais. Pelo lado da modernização cabe destacar que a BID alcançou uma razoável capacitação tecnológica, avançando para segmentos de alta sofisticação, como a fabricação de submarinos, o desenvolvimento de grandes aeronaves militares e a integração de sistemas eletrônicos complexos. Como resultado, a quase totalidade dos programas estratégicos das Forças Armadas Brasileiras passou a ser atendida pela produção local, demonstrando o “salto tecnológico” conquistado pela BID brasileira, no início do século XXI.

No entanto, a contínua expansão da BID observada principalmente entre 2005 e 2014, começou a se reverter a partir de 2015, por conta do agravamento do quadro econômico e, conseqüentemente, da capacidade de investimento do Estado. Apesar dos grandes esforços das Forças Armadas Brasileiras para manter a capacidade operacional e a implementação de alguns projetos considerados prioritários, os cancelamentos e adiamentos interromperam a trajetória de expansão da BID brasileira, no final do período analisado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, I. O. Base Industrial de Defesa: contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras. In: ABDI; IPEA. (Orgs.). Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI; IPEA, 2016, p. 11-29.

BARREIRA, V. Brazil releases design details for new patrol boat. IHS Jane's Defence Weewly, 6 de ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2PHOxqQ>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012. Diário Oficial da União – Edição Extra. Brasília, Poder Executivo, 22 mar. 2012b.

DAGNINO, R.; FRANKO, P. Membership in the First World Geostrategic Club: Possibilities for Brazil. Defense Analysis, v. 8, n. 3, 1992.

DEFESANET. SIATT - Sistemas Integrados de Alto Teor Tecnológico um novo player com experiência no mercado. DefesaNet, 26 de nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2PImYxG>. Acesso em: set. 2018.

DRIESSNACK, J.; KING, D. An initial look at technology and institutions on defense industry consolidation. Defense AR Journal, v. 11, n. 1, 2004.

DUNNE, J. P. The Defense Industrial Base. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Eds.). Handbook of Defense Economics. London: Elsevier Science B. V., 1995. p. 399-430

FALCONI, P.G. A modernização da FAB pelo SIVAM. Textos e Debates n.8, 2005.

FERREIRA, M. J. B. Estudo de sistema produtivo aeroespacial e defesa. Brasília: IEL/NC, 2018.

\_\_\_\_\_. Plataforma Aeronáutica Militar. In: ABDI; IPEA. (Orgs.). Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI; IPEA, 2016, p. 399-508.

\_\_\_\_\_; SARTI, F. Diagnóstico: Base Industrial de Defesa brasileira. Campinas: ABDI/Unicamp, 2011.

FUCCILE, L. A.; REZENDE, L. P.; FERREIRA, M. J. B. Defesa e Eleições 2018: uma agenda para o debate. Revista Brasileira De Estudos Estratégicos, v. 10, p. 7-32, 2018

GALVÃO, A. C. F. (Org.) The Spillover Effects in Brazil associated with the Gripen NG Project. Östersund: Swedish Agency for Growth Policy Analysis, 2016.

HENSEL, N. The Defense Industrial Base: Strategies for a changing world. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2015.

LOPES, R.; GALANTE, A. Novo corte na verba do PROSUB preocupa Comando da Marinha. Poder Naval, 24 de set. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Q-qPXmw>. Acesso em: out. 2018.



MARTINS, S. Exército realiza entrega do Projeto Estratégico Astros 2020 em Formosa (GO). Ministério da Defesa, 31 de out. 2017. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/36481-exercito-realiza-entrega-do-programa-estrategico-astros-2020-em-formosa-go>. Acessado em: set. 2018

MATOS, P. O. Sistemas Especiais voltados para Defesa. In: ABDI; IPEA. (Orgs.). Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI; IPEA, 2016, p. 509-595.

MD – MINISTÉRIO DA DEFESA. Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), 2019a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/>. Acesso em: out. 2019.

MD – MINISTÉRIO DA DEFESA. Projeto “Classe Tamandaré”, 2019b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/projeto-classe-tamandare>. Acesso em: out. 2019.

RIBEIRO, C. G. Desenvolvimento Tecnológico Nacional: o Caso KC-390. In: RAUEN, A. T. (Org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em:

SCHMIDT, F. H. Ciência, Tecnologia e Inovação em Defesa: notas sobre o caso do Brasil. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n. 24, 2013, p. 37-50

SILVA, P. F. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 445p. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Arms Industry Database, 2018a. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. SIPRI Arms Transfers Database, 2018b. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Acesso em: out. 2018.

ZOLIN, D. KMW - Contrato de Manutenção Família Leopard 1A5BR por 10 Anos. DefesaNet, 23 de mai. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2OtdTE5>. Acesso em: out. 2018.



## SUBSÍDIOS PARA PREPARAÇÃO REGIONAL EM FUNÇÃO DO EMPREENDIMENTO DO SUBMARINO COM PROPULSÃO NUCLEAR BRASILEIRO E DO COMPLEXO NAVAL DE ITAGUAÍ

Kellen Stephany Batista Marques, MSc (UFF)

Paulo Werneck de Carvalho, MSc (UFF)

Airton Bodstein de Barros, DSc (UFF)

### RESUMO

O Brasil possui uma área de aproximadamente 5,7 milhões de quilômetros quadrados repletos de riquezas naturais, além de concentrar cerca de 95% (noventa e cinco por cento) de seu comércio exterior por via marítima. Para patrulhar e defender esta região, as Águas Jurisdicionais Brasileiras, a Marinha do Brasil está desenvolvendo e construindo um submarino com propulsão nuclear e uma base naval com uma área radiológica para sua operação e manutenção no município de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro através do PROSUB (Programa de Desenvolvimento de Submarinos). Para este avanço tecnológico, a Marinha do Brasil, os governos municipal, estadual e federal deverão estar preparados em termos de segurança regional, já que a área passará a sofrer riscos tecnológicos como o de um acidente radiológico e nuclear devido a causas que variam desde vulnerabilidades técnicas quanto geopolíticas. Uma boa preparação pode melhorar substancialmente a resposta para um possível evento indesejável, que, por sua vez, envolve muitas organizações que devem ter responsabilidades e arranjos bem definidos. Dessa forma, este trabalho busca oferecer subsídios para uma reflexão dos impactos e linhas ação mitigadoras para este empreendimento de defesa no Brasil.

**Palavras-chave:** Complexo Naval de Itaguaí, submarino com propulsão nuclear, PROSUB, Complexo Regional de Segurança.

## INTRODUÇÃO

O território brasileiro, além de superfície terrestre, engloba uma área marítima que guarda imensas reservas de petróleo e gás, assim como de outros recursos minerais que representam importantes fontes de riquezas para o país, além de conter uma grande variedade de organismos marinhos de valor biotecnológico que possuem propriedades com amplas aplicações, principalmente nas áreas de fármacos, cosméticos, alimentos e agricultura. No mar estão as reservas do pré-sal e dele retira-se cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) do petróleo, 75% (setenta e cinco por cento) do gás natural e 45% (quarenta e cinco por cento) do pescado produzido no País, além de escoar mais de 95% do comércio exterior brasileiro (MARINHA DO BRASIL, 2018).

Com o intuito de atender os interesses do Estado de proteção do território nacional e garantir sua soberania no mar, desde a década de 70 o Estado brasileiro tem interesse de construir um submarino com propulsão nuclear (CORREA, 2010). A incorporação de navios com propulsão nuclear, como submarinos, confere a qualquer nação um meio com características ímpar de mobilidade, discrição, permanência, poder de combate e credibilidade para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre a terra e contribuir para dissuasão estratégica (GUIMARÃES, 1999).

Nesse sentido, em 18 de dezembro de 2008 o decreto 6.703 foi assinado oficializando a transferência de tecnologia entre Brasil e França, viabilizando a produção de quatro submarinos convencionais - classe *Scorpene* francesa modificados (S-BR), a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear (SN-BR) e a construção de uma base de submarinos e de um estaleiro em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro), através do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PRO-SUB), gerenciado pela Marinha do Brasil.

## O PROSUB

### **O primeiro submarino com propulsão nuclear brasileiro**

A construção de um submarino com propulsão nuclear, assim como de sua infraestrutura de apoio, se difere consideravelmente das usinas nucleares em terra, não somente pelos materiais empregados, mas como, também pelo conjunto de normas de segurança que deve seguir para atender aos requisitos de segurança naval e nuclear.

A aplicação de energia nuclear na propulsão de submarinos deve atender a princípios básicos de proteção e segurança estabelecidos por órgãos especializados como a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA – *International Atomic Energy Agency*), e os órgãos responsáveis de cada país, como a CNEN (Comissão de Energia Nuclear) no Brasil.

Os submarinos nucleares são propulsados por turbinas movidas pelo vapor que é produzido num gerador, aquecido por um reator nuclear. Ao contrário dos motores diesel, o reator não precisa de ar fresco para funcionar e seu ciclo de abastecimento de combustível é anual. A renovação de ar a bordo é feita por um gerador de oxigênio que também extrai o CO<sub>2</sub>. Em consequência, o período de imersão de um submarino nuclear fica limitado apenas ao estado moral da tripulação e enquanto durarem os alimentos ou a munição a bordo. Logo, os submarinos nucleares são dotados de alto poder de ocultação, devido ao fato de reduzir sua exposição a possíveis ameaças enquanto carregam suas baterias como os convencionais (REVISTA PODER NAVAL, 2013).

De acordo com a Marinha do Brasil, o primeiro submarino de propulsão nuclear brasileiro, terá um diâmetro de 9,8 metros e 100 metros de comprimento e será capaz de se mover a um deslocamento de cerca de 6.000 toneladas, sendo movido por propulsão turbo-elétrica com 48 MW de potência. Neste sistema, o reator nuclear, um reator de água pressurizada - PWR (*pressurized water reactor*), fornece o calor para a geração de vapor, o qual aciona duas turbinas acopladas a dois geradores elétricos, um dos quais dedicado principalmente a gerar eletricidade ao motor elétrico de propulsão, e outro para o fornecimento de eletricidade aos demais sistemas do submarino (MARINHA DO BRASIL, 2018).

É importante ressaltar que o termo nuclear não tem relação com o sistema de armas do submarino, mas sim com seu sistema de geração de energia: o armamento deste meio naval é composto de tubos horizontais localizados na proa, podendo ser dotados de mísseis anti-superfície de curto e médio alcance. Isso corrobora com o fato de que, em 2010, o Brasil assinou o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) que prevê a negociação para a eliminação total das armas nucleares por parte das potências nucleares, mas ressalta o direito de todos os países ao uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos (BRASIL, 2012a).

A instalação nuclear do SN-BR será de total responsabilidade brasileira e não terá participação francesa nesse processo. Embora o Brasil já domine o ciclo completo do combustível, do enriquecimento do urânio e a transformação em pastilha para propulsão, tecnologia dominada por apenas doze (12) países no mundo (China, Estados Unidos, França, Japão, Rússia, Alemanha, Inglaterra, Holanda, Brasil, Índia, Paquistão e Irã), o projeto do SN-BR e de todo o CNI é inédito e apresenta desafios consideráveis para a Marinha do Brasil e os diversos atores envolvidos desde o projeto à sua futura operação. O maior desafio, contudo, é a segurança da tripulação, pessoas e meio ambiente do entorno de sua Base Naval (MARQUES, 2019).

### **A região da Baía de Sepetiba e o Complexo Naval de Itaguaí**

Considerando-se os requisitos para a construção e manutenção de submarinos com propulsão nuclear, ainda não disponíveis em nenhum estaleiro no país, a Marinha do Brasil decidiu construir um novo estaleiro. Esse tipo de estaleiro deve, por

exemplo, dispor de instalações para armazenagem de material radioativo por um período de aproximadamente 20 anos, além de estar pronto para substituir elementos radioativos do núcleo do reator dos submarinos com propulsão nuclear (CRUZ DE ARAGÃO, 2013).

A região escolhida para sediar o estaleiro para construção dos submarinos convencionais e do de propulsão nuclear foi a baía de Sepetiba, cidade de Itaguaí, Região Metropolitana do município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil. Localiza-se a aproximadamente 70 quilômetros da capital do estado, a cidade do Rio de Janeiro.

De acordo com Cruz de Aragão (2013), o local foi escolhido devido aos seguintes principais aspectos: condições de navegabilidade e segurança do contorno favoráveis; a proximidade da Nuclebras Equipamentos Pesados S.A. – (NUCLEP); a proximidade do parque industrial brasileiro, localizado entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo; a população local de baixa densidade demográfica; a logística facilitada: a região está a 70 quilômetros distante da cidade do Rio de Janeiro podendo ser acessada pelo Arco Metropolitano<sup>1</sup>, do BR 101 e do Porto de Itaguaí; a proximidade das usinas nucleares de Angra dos Reis; a proximidade da Base Aérea de Santa Cruz que dará proteção aérea ao empreendimento.

O Complexo Naval de Itaguaí (CNI) é composto por uma área onde serão realizadas as etapas de montagem, lançamento, operação e manutenção dos submarinos, o Estaleiro e Base Naval (EBN). Lá também abrigará o Comando da Força de Submarinos, projetada para apoiar os submarinos convencionais e nucleares que serão sediados no complexo militar.

O EBN é composto por uma área total de 590 mil m<sup>2</sup> e é composta por uma área onde serão realizadas as etapas de montagem, lançamento, operação e manutenção dos submarinos. Para atender ao projeto, o EBN será dotado de uma área radiológica com instalações especializadas para manutenção da instalação nuclear (sala limpa, oficina mecânica quente, células quentes, piscina de armazenagem de elementos combustíveis) (GUIMARÃES, 1999).

A área radiológica será situada dentro da área sul da base naval e é nele que estarão localizados os materiais radioativos e nucleares, tais como: depósito de rejeitos e elementos combustíveis novos. Este complexo contará também com duas docas secas onde serão realizadas as trocas de combustível nuclear, que acontecerão através de um móvel, unidade móvel e totalmente blindada para acesso ao reator nuclear do SN-BR (BOTELHO, 2016).

---

1 O Arco Metropolitano é uma autoestrada que foi construída no entorno da Região Metropolitana do Rio de Janeiro seguindo por 71km o percurso formado pelas rodovias BR-493 e parte da BR-116. Liga as cidades de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados, Japeri, Seropédica e Itaguaí.

## OS IMPACTOS DO PROGRAMA

### **Os impactos tecnológicos**

O desenvolvimento do submarino com propulsão nuclear brasileiro é de suma importância para o Brasil. Conforme Guimarães (2003) os ganhos científicos e tecnológicos advindos do projeto, construção e operação gerarão impactos positivos no desenvolvimento do país, uma vez que possui complexidade que exige uma capacitação tecnológica singular.

O contrato de transferência de tecnologia do PROSUB firmado com a França produz no Brasil um arrasto tecnológico desenvolvendo a indústria de base, gerando empregos, promovendo capacitação tecnológica para empresas e pessoal. Isso fortaleceu a Base Industrial de Defesa, definida pela Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) em 2005, que agrupa empresas estatais e privadas, além de organizações civis e militares participantes do processo de pesquisa e inovação, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (CORREA, 2010).

Dentre as áreas a serem beneficiadas por meio da apreensão de conhecimento técnico, pode-se destacar: diversas áreas de engenharia; técnicas modernas de construção naval; desenvolvimento de sistemas de controle integrado; nacionalização de equipamentos e sistemas; desenvolvimento de laboratórios de ensaios e testes para diversas aplicações; projeto e construção de uma planta de propulsão nuclear; integração de sistemas; definição de novas regras para licenciamento nuclear e aprimoramento de processos e ferramentas de gestão de projetos complexos (MARINHA DO BRASIL, 2018).

Para que tais ganhos ocorram, é necessário um processo sistemático de nacionalização de matérias primas, componentes e sistemas, o que significa obter o completo domínio dos princípios de funcionamento dos materiais e das técnicas de fabricação, possibilitando adaptação às condições brasileiras. Isso ocorrerá de forma gradual com a construção dos quatro (4) submarinos convencionais (S-BR) que servirão de curva de aprendizagem para o SN-BR.

Além disso, a nacionalização é também um meio de viabilização do Programa uma vez que, no afã de impedir que o Brasil se torne um concorrente na área nuclear, os bloqueios à importação são comuns.

Por outro lado, toda atividade humana introduz riscos. Uma instalação nuclear introduz um risco de acidente radiológico, o que significa dizer que pode causar um impacto ambiental por contaminação radioativa, bem como a seus colaboradores, se em operação, e ao público externo em caso de acidente. A tecnologia passa a ser vista como instrumento e também, como arma. A interação entre homem e tecnologia é complexa, consolidando o conceito de sistemas sociotecnológicos.

De acordo com Linhares (2016), submarinos com propulsão nuclear podem

ser considerados sistemas sociotecnológicos, uma vez que as facetas humanas, sociais e organizacionais afetam o modo como ele é operado de forma complexa denotada, sobretudo, pelo risco de sua operação.

Para o emprego da energia nuclear na propulsão de um meio naval, como submarinos, de acordo com Guimarães (1999), é necessário atentar-se para a proteção da tripulação, do pessoal de apoio logístico em terra e do público geral contra riscos à saúde individual e danos ao meio ambiente decorrente da emissão de substâncias radioativas e radiações ionizantes, tanto estando o submarino no mar como em porto ou em base naval.

Com isso, a gestão de seus riscos deve incorporar não somente análises onde a tecnologia pode ser usada não para prevenir acidentes, mas também para causar danos (LINHARES, 2016).

Após a análise de risco, os eventos potenciais com maior criticidade devem ter uma maior prioridade no plano. Ações de prevenção devem ser desenvolvidas em paralelo à elaboração do plano de emergência, já que são atividades distintas e complementares (MARTINS, 2010).

No Brasil, a CNEN é a responsável por normatizar, licenciar e fiscalizar atividades radioativas e nucleares. Todo o trabalho desenvolvido pelo órgão baseia-se nas recomendações da AIEA e foram adaptados às especificidades brasileiras. A CNEN será responsável pelo licenciamento da área radiológica do CNI e a Marinha do Brasil, através da AgNSQ pelo submarino propriamente dito, uma vez que se trata de uma instalação nuclear móvel.

### **Impactos para a região de Itaguaí/RJ**

Desde que houve a decisão por parte da Marinha de instalar no Município de Itaguaí um Complexo Industrial-Militar, existiu o entendimento de que esse empreendimento, pelo seu grande vulto, elevada importância estratégica, tecnológica e econômica para o Brasil, deveria contribuir, para o desenvolvimento da região onde está inserido.

As obras do CNI têm sido acompanhadas por uma série de medidas que visam à responsabilidade socioambiental. Para a sua construção foi necessário realizar a dragagem de toda a área costeira, o que contribuiu para o apoio a descontaminação da região, que antes abrigava uma indústria química, a Companhia Ingá Mercantil. Ainda, antes do início da obra, foi realizado o resgate da fauna local e agora a região conta com um monitoramento contínuo de correntes marinhas, qualidade da água, biota aquática, fauna terrestre, de ruídos, efluentes e particulados (MARINHA DO BRASIL, 2014). O monitoramento da radiação ionizante da região servirá para comparações futuras, quando a área radiológica do CNI e o SN-BR estiverem em operação.

De acordo com Pinheiro e Aguiar (2012), na área socioeconômica, o Programa tem gerado empregos de forma direta e indireta, elevando a renda, o PIB e o IDH dos Municípios da região, bem como o aumento da sua arrecadação de im-



postos. Acresce-se a isso, a promoção do desenvolvimento social com os gastos com o Programa estão atrelados a investimentos em infraestrutura tais como construção de estradas, saneamento básico, saúde e educação, porém, o município deverá se preparar para o recebimento das famílias de militares e civis oriundas da instalação do Complexo Naval.

Um benefício futuro que poderá ser observado para a região é o aumento de sua cultura de segurança e a consolidação de sua Defesa Civil, embora isso implique em custos adicionais. O Estado do Rio de Janeiro e o município de Itaguaí terão que elaborar um Plano de Emergências Externo que englobe desastres tecnológicos, sobretudo para o CNI, considerando, inclusive, a integração com municípios vizinhos a exemplo do município de Angra dos Reis que já tem um Plano para caso de emergência nas Usinas Nucleares.

Em termos de segurança, o conceito de região é mais do que áreas geograficamente próximas, já que isso implica também na existência de um subsistema de segurança significativa entre elas (BUZAN, 1991), por se tratar de um fenômeno relacional, não podendo entender a segurança de uma área sem compreender a região em que está inserida. Apesar da autonomia, deve-se partir do pensamento local para o global.

De acordo com Buzan e Waever (2003), as regiões tendem a estar muito mais preparadas para as ameaças quando seus riscos em comum são identificados. Isso foi previsto pelos autores ao desenvolver a teoria de Complexos Regionais de Segurança (CRS), um modelo descritivo que mostra que as relações de segurança regional apresentam uma interdependência entre os níveis local e global.

Quando um Complexo Regional de Segurança é estabelecido, grandes mudanças podem ser observadas como resultado da dinâmica de segurança regional. A questão principal na definição dos complexos é reconhecer que a segurança daqueles que fazem parte de um espaço territorialmente próximo estão interligados em seus problemas e não podem ser solucionados separadamente (BUZAN e WAEVER, 2003).

Para a segurança regional, o principal elemento que deve ser observado são as relações entre as regiões e o padrão de familiaridade entre elas, embora os limites regionais sejam de difícil distinção (BUZAN, 1991). O papel dos aspectos econômico, militar, político e social devem ser considerados para exame do padrão existente entre eles. Isso justificaria a localização da base naval para o primeiro submarino com propulsão nuclear brasileiro próximo às usinas nucleares do município de Angra dos Reis.

Considerando o conceito de CRS, é possível inferir que a partir da instalação do CNI, a preocupação com a segurança do município de Itaguaí não pode ser analisada sem considerar os municípios do entorno. Dessa forma, os municípios do Rio de Janeiro (sobretudo sua Zona Oeste), Mangaratiba, Angra dos Reis, Rio Claro e Paraty comporiam esse complexo, como se pode observar na figura 1, e a preocupação com segurança os colocará próximos, de forma que não será possível considerar os municípios de forma independente.

Figura 1: Mapa da região da Costa Verde Fluminense e do Rio de Janeiro.



(Fonte: MARQUES, 2019).

Entretanto, todo desenvolvimento de empreendimentos de grande porte traz consigo externalidades negativas. Um dos grandes impactos negativos para a região é sua vulnerabilização oriunda do aparato militar, uma vez que instalações nucleares, sobretudo em Organizações Militares, podem ser alvo de retaliações de outros países.

Outro risco assumido pelo município de Itaguaí, embora haja um controle ambiental contínuo, é o de poluição da região, sobretudo por rejeitos radioativos, o que traria consequências irreversíveis à vidas humanas, fauna e flora da região. Para prevenir que isso ocorra, o governo local, municipal e estadual, deverá aumentar seus recursos financeiros destinados à promoção e manutenção da segurança, além de sua maturidade institucional.

Por fim, a região está sujeita ao risco de extinção de comunidades locais e dos ecossistemas de que estas dependem para sobreviver. A transformação do bairro turístico de pescadores da Ilha da Madeira em área industrial, registrado desde o crescimento do porto de Itaguaí e implantação dos portos privados, além do CNI, tem sido acompanhada de problemas de realocação compulsória de residentes desse bairro.

## CONCLUSÃO

Para o sucesso do PROSUB, é necessário que o Brasil Esteja preparado em termos tecnológicos e sociais. Uma questão que chama a atenção e a segurança, tendo em vista que a área nuclear é, comumente, vista como algo bastante perigoso devido ao fato de ser associada a episódios extremos, tais como as bombas da Segunda Guerra Mundial e os acidentes em usinas nucleares.

A regulação da segurança nuclear é uma responsabilidade nacional. No entanto, os riscos de radiação podem transcender as fronteiras nacionais e a cooperação internacional serve para promover e melhorar a segurança globalmente, trocando experiências e melhorando a capacidade de controlar perigos, prevenir acidentes, responder a emergências e mitigar quaisquer consequências prejudiciais. Dessa forma, a região escolhida para sediar a Base Naval em que será instalada a área radiológica para atender ao submarino deve estar preparada adequadamente.

A resposta para emergências nucleares e radiológicas envolve muitos atores. Suas funções devem ser as mesmas de uma emergência convencional, envolvendo agências e especialistas técnicos. Portanto, para ser eficaz, a resposta a uma emergência nuclear ou radiológica deve ser bem coordenada e as disposições devem ser adequadamente integradas com aquelas para uma emergência convencional. Além disso, muitas concepções errôneas predominantes sobre emergências nucleares e radiológicas e sobre os possíveis efeitos na saúde da exposição à radiação podem levar a ações inapropriadas. Consequentemente, pré-planejamento com base em princípios estabelecidos de radiação proteção e segurança é essencial.

Ao aprimorar seus regulamentos e guias para atender ao PROSUB, o SI-PRON (Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro) e a CNEN devem considerar os comentários das partes interessadas e seus retornos da experiência, além das normas e recomendações internacionalmente reconhecidas, como os guias de segurança da AIEA. A classificação brasileira dos desastres, a COBRADE, deve ser revisada para atender ao projeto do CNI, abrangendo meios e instalações navais com conteúdo nuclear.

Uma questão importante que deverá ser abordada pela CNEN é que a construção do CNI e do SN-BR vai, de certa forma, trazer à tona uma questão ainda não resolvida no Brasil: a delimitação e construção e um depósito final de rejeitos radioativos. Os rejeitos das usinas eletrônicas de Angra dos Reis/RJ, são, até o momento, guardados em depósitos temporários na própria usina ou no Centro de Gerenciamento de Rejeitos em Angra dos Reis. O Depósito de Abadia de Goiás, foi uma solução específica para rejeitos gerados do acidente com Cs-137 em Goiânia em 1987.

Considerando o risco de liberação de produtos perigosos, dentro e fora das instalações industriais, independentemente de sua natureza, é necessário que os Planos de Emergência (Local, Complementares e Externos) contemplem todos os possíveis impactos que abrangem o território que pode ser afetado.

Todas as ameaças da operação do SN-BR e do CNI devem ser identificadas por uma análise de risco prévia e as ações de resposta para cada uma delas definidas, além de estabelecer as atribuições e responsabilidades de cada agente, bem como da população do entorno visando a mitigação dos efeitos causados por possíveis desastres.

A preparação para as ações dos diversos órgãos envolvidos, Marinha do Brasil, Defesa Civil, Prefeitura de Itaguaí e Estado do Rio de Janeiro dentre outros, deve

sempre ter um caráter antecipatório. Deve-se assegurar que os órgãos destinados à resposta tenham os recursos necessários para lidar com quaisquer consequências de emergência radiológica ou nuclear no domínio público, determinando antecipadamente a alocação de responsabilidades pela gestão de intervenções em situações de emergência situações entre os órgãos reguladores nacionais e locais.

Um fato importante que deve ser levantado é a disponibilidade da rede dos serviços de saúde no Estado do Rio de Janeiro para atendimento de vítimas de um possível desastre radiológico ou nuclear no CNI, uma vez que em condições normais - sem nenhum desastre - já não se mostra suficiente, sendo uma fragilidade nacional. O local de referência para acidentes radioativos e nucleares é o Hospital Naval Marcílio Dias, que não possui leitos de UTI (Unidade de Tratamento Intensivo) suficientes para um evento de grande magnitude. Mesmo considerando-se o apoio da Fundação Eletronuclear de Assistência Médica (FEAM), que é referência na área, a rede pode não ser suficiente em caso de acidente.

## REFERÊNCIAS

BOTELHO, Mário Hugo Dias Silva. **Estrutura Conceitual para o Licenciamento Nuclear do Complexo Radiológico do Submarino Brasileiro Com Propulsão Nuclear**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Proteção Radiológica e Segurança de Fontes Radioativas, Instituto de Radioproteção e Dosimetria, Comissão Nacional de Energia Nuclear, 2016.

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

<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2019.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2. ed. Boulder, Col.: Lynne Rienner, 1991.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and power: the structure of international security**. São Paulo: Cambridge University Press, 2005.

CORRÊA, Fernanda das Graças. **O projeto do submarino nuclear brasileiro**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2010.

CRUZ DE ARAGÃO, Ricardo Jorge. **O Apoio Logístico ao Submarino Nuclear Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2013.

GUIMARÃES, Leonam dos Santos. **Síntese de doutrina de segurança para projeto e operação de submarinos nucleares**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo - USP. São Paulo, 1999.

LINHARES, Tuxaua Quintella de. **Uma proposta de modelo de gerenciamento da cultura de segurança para o submarino brasileiro com propulsão nuclear.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro, 2016.

MARINHA DO BRASIL. **100 anos da Força de Submarinos do Brasil.** Rio de Janeiro : FGV Projetos, 2014.

\_\_\_\_\_. **Benefícios Tecnológicos do PROSUB.** Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/prosub/beneficios-tecnologico>>. Acesso em novembro de 2018.

MARTINS, Leonardo Braga. **Pequeno dicionário de Planos de Emergência.** In: Revista Insight Inteligência. Rio de Janeiro, 2010.

REVISTA PODER NAVAL . **O mais longo de todos os programas.** Disponível em < <https://www.naval.com.br/blog/2009/12/02/o-mais-longo-de-todos-os-programas/> >. Acesso em agosto de 2019.

PINHEIRO, José Carlos. AGUIAR, Paulo Roberto. **Impacto da Construção da Base de Submarinos na Economia de Itaguaí – RJ.** In: UNOPAR Cient. Exatas Technol., Londrina, v. 11, n. 1, p. 31-40, Nov. 2012.



# 6

## **TEORIA POLÍTICA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS**





## UM NOVO HOTSPOT DO SÉCULO: APROXIMAÇÃO DOS INTERESSES BRASILEIROS NO ÁRTICO COMO APROXIMAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA PARA A ANTÁRTIDA

Rafael Maganha Ribeiro (EN)

### RESUMO

A Terra apresenta dois polos geográficos; mais próximo ao Brasil existe a Antártida, continente possuidor de uma massa terrestre, ainda que coberto por uma espessa camada permanente de gelo. Do lado oposto, coexiste o Ártico, um conjunto de calotas polares com água por debaixo, mas que aloca diversas riquezas energéticas e possibilidades de exploração. Mais ainda, atualmente o Ártico se mostra como uma zona conflituosa para diversos países, incluindo países além do Círculo Polar Ártico. A ausência de uma posição brasileira referente ao Ártico tornar-se-á um problema, visto que diversas nações de porte político semelhante, ou mesmo inferior ao Brasil, demonstram uma presença mais significativa naquela região. O texto apresenta um resumo da situação atual do Ártico e aponta elementos que possibilitariam o desenvolvimento de uma maior presença brasileira na região. Tal esforço, caso bem-sucedido, proporcionaria retornos significativos para a posição internacional brasileira e atitude perante a Antártida.

**Palavras-chave:** Ártico, Brasil, Antártida.

## INTRODUÇÃO HISTÓRICA GEOGRÁFICA DO BRASIL NOS POLOS

A Terra, nosso pálido ponto azul, é possuidora de dois polos geográficos que compartilham semelhanças e diferenças. Uma das principais diferenças que se deve levar em consideração é a inexistência de uma massa terrestre no polo norte geográfico, ou seja, abaixo da calota polar há centenas de metros d'água até chegarmos às planícies abissais. Essa informação terá destaque devido aos diferentes interesses envolvidos em cada polo, algo que será explorado mais adiante. Outra informação que merece ser iluminada é a natureza única criada pela inclinação do eixo vertical do planeta, ou seja, a ausência ou ao menos a pouca presença de luz solar, alternadamente em cada polo, por 6 meses. Tal fenômeno representa, para as pesquisas científicas, a divisão sazonal de cada polo para desenvolvimentos específicos e, estrategicamente, um período de difícil acessibilidade e ocupação do território.

A importância geopolítica dos polos já é uma realidade. Antes desertos gelados, hoje os polos apontam para oportunidades que podem se sobrepor à atual “rule-based order” que vivemos e alavancar uma possível reorganização de poder nas relações internacionais (UNAA, 2016). Somando os sinais dessa possibilidade com o aumento sensível de tensões ao longo do globo (HARPER & VON HEIN, 2018), é esperado que os polos se tornem palcos de eventos que venham impactar no equilíbrio geopolítico dos Estados.

A distância geográfica continua sendo uma dificuldade a ser vencida – mesmo com o acúmulo de conhecimento sobre navegação desenvolvido até hoje – mas não se prova um obstáculo intransponível. Nesse aspecto, novas tecnologias e o dege-lo das calotas tornaram mais fácil o acesso a essas terras antes imaculadas, o que, agregado às oportunidades comentadas anteriormente, ocasionaram a adesão de países a organizações voltadas para exploração desse ambiente, mesmo sem estarem próximos à região, como é o caso de China e Índia.

Na Antártida, as reivindicações por países do Hemisfério Norte ocorrem deste o século passado, com França, Reino Unido e Noruega com declarações já feitas e os Estados Unidos da América e Rússia podendo reivindicar alguma área, se assim desejarem, como previsto no Tratado da Antártida (SECRETARIAT OF THE ANTARCTIC TREATY, 2019). E embora o Brasil já tenha sua própria teoria para a divisão dessas terras geladas, com a Teoria da Defrontação, de Therezinha do Castro, o país se apresenta muito tímido em suas ações (CARDONE, 2015).

A ausência do Brasil, país emergente e aspirante ao título de potência regional sul-americana, nos palcos de um provável rearranjo global, é preocupante. Ainda mais grave é a relativa ausência de pesquisas brasileiras relacionadas ao Ártico, revivendo ainda a tipificação de um puro regionalismo geográfico.

### ANTÁRTIDA

Para fins de entendimento do tema, cabe uma apresentação inicial do Polo Sul e as conquistas brasileiras nessa região. Afinal, deve o Brasil utilizar-se dos

conceitos e resultados obtidos em uma possível atuação no Ártico para expandir e desenvolver sua influência no continente branco – utilizando o Ártico de maneira exploratória para adaptar sua presença no polo sul.

A exploração brasileira na Antártida começou com sua assinatura no Tratado da Antártica, em 1975, que originou as explorações técnicas e científicas do país no intacto Continente Branco, utilizando-se das pesquisas para desenvolver áreas acadêmicas e fomentar a procura pelo assunto e tendo a visibilidade dessas mesmas pesquisas reforçada com a criação do PROANTAR – Programa Antártico Brasileiro (BRASIL (b), 2019). A primeira expedição unicamente brasileira foi realizada em 1982, com o objetivo de levantar os dados necessários para a construção de uma estação científica, que seria erguida na expedição seguinte e batizada de Estação Antártica Comandante Ferraz.

Alcançado o objetivo, deu-se início aos estudos climático, geológico e científico, especificamente relacionados ao objetivo da estação: estudar o impacto das mudanças ambientais globais na Antártida e suas consequências para as Américas, inclusive a Amazônia, produzindo resultados que demonstraram um aumento da temperatura global, efeito estufa, maior dano causado a camada de ozônio e aumento do nível dos oceanos devido ao derretimento de calotas polares, além de estudos na área biológica com algas do mar antártico (BBC, 2018)

Em 2012, após um acidente nos geradores de energia, a estação sofreu um incêndio que acabou por encerrar a vida de dois militares presentes no local (PODER NAVAL, 2012). Sua reconstrução perdurou nos dois anos seguintes e a Estação já retomou suas atividades rotineiras na presente data.

Ainda que tenhamos de dar uma devida importância à Antártida pelas influências climáticas e proximidade regional que temos, também é proveitoso tomar os estudos na Antártida como um laboratório científico, geográfico e político, e fazer com que o Brasil, agora, tome a decisão natural de utilizar da expertise adquirida e expanda a atuação para o outro polo, com o objetivo de continuar as pesquisas feitas nos meses de verão no hemisfério sul ao norte e ampliar sua influência política para além do hemisfério Sul.

## ÁRTICO

Possuindo diversificada fauna e flora, resultantes da proximidade do polo com massas terrestres continentais próximas – primariamente o norte dos continentes americano, europeu e asiático – o Ártico também possui riquezas geológicas naturais, sendo um grande reservatório de petróleo e gás, cuja exploração ainda é alvo de muita polêmica e há necessidade de acordo entre países.

A presença de grandes recursos energéticos acentuou a importância geopolítica da região, ao apresentar-se, também, como uma zona neutra de exploração – motivo pelo qual não seria surpreendente encontrar o Mar Ártico como palco de tensões comerciais entre companhias de transporte e exploração de petróleo.

Observando que a neutralidade exploratória do Polo Norte atrai tensões, cabe uma breve análise das razões físicas que motivaram essa exponencial atenção à região. O principal motivo está no aquecimento global, resultante do incremento do efeito estufa nos últimos anos, que causou o degelo das calotas polares e diminuição do revestimento do *permafrost*, tipo de gelo que não derrete durante época alguma do ano, favorecendo a exploração e o transporte das riquezas nortenhas através do Mar do Ártico (SCIENCE DAILY, 2019). Essa configuração climática resultou na criação, em 1996, de uma entidade internacional cujo objetivo é a preservação das condições geográficas da região, o Conselho do Ártico.

Composto inicialmente por 8 países Estados-membros – Canadá, Estados Unidos, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia – esse Conselho realizou estudos sobre a mudança no clima, petróleo, gás e navegação no Ártico, levantando os dados necessários para avaliar aos perigos envolvidos na exploração para todo o conjunto geológico e biológico da região.

Mesmo com esse objetivo, alguns países do Conselho são acusados de utilizarem de suas posições para monopolizar o direito de conceder licenças de explorações na região às empresas internacionais (DEUTSCHE WELLE, 2017), como no caso da Noruega, enquanto outros são acusados de práticas cruéis contra animais, à imagem da “Caça as Focas” no Canadá (HOPPER, 2018), além de tensões militares entre Rússia e EUA, as quais serão mencionadas detalhadamente mais à frente.

Além dos países-membros, o conselho conta com observadores – países não-árticos com interesse de pesquisa na área – e dentro desses observadores, temos os seguintes países: Alemanha, Holanda, Polônia, Reino Unido, França, Espanha, China, Índia, Itália, Japão, Coreia do Sul, Singapura, Suíça e Irlanda. É notória a presença de 4 países asiáticos, adicionados recentemente nos anos de 2013 e 2019, em especial China e Índia, componentes do mesmo bloco político/econômico de que o Brasil faz parte: o BRICS (BRASIL, 2019<sup>a</sup>). Logo, entre os países do Conselho, sejam membros integrais ou observadores, ao menos 2 fazem parte do BRICS, o que pode contribuir para facilitar a acolhida do Brasil como um membro observador, ao menos.

Ainda mais, assim como a natural presença russa, cabe destacar o aparecimento da China como país observador, enfatizando seu crescente expansionismo para além da Ásia e procurando no Ártico uma nova saída para seu escoamento econômico através da *Polar Silk Road* (GEOPOLITICAL FUTURES, 2019), uma via marítima que atravessa o mar Ártico e chega à Europa.

Conforme explicitado na parte introdutória, é preocupante a ausência de uma presença brasileira nessas relações – quase que tipificando as dificuldades brasileiras em estabelecer estratégias para assuntos fora da sua esfera regional – pois demonstra uma falta de uma política de Estado pautada na expansão da nossa zona de influência geopolítica que pode vir a tornar-se uma fraqueza no caso do rompimento da ordem atual.

Notando então a importância que a região polar norte possui, a inclusão de uma presença brasileira traria a possibilidade de estar atento às situações que lá ocorrem e

se precaver a qualquer tipo de tensão que possa envolver países em escala global. Ainda, é necessário reforçar que essa expansão dos interesses brasileiros não está correlacionada com uma agressividade do estado brasileiro, ou em tornar-se mais um competidor nas disputas econômicas da região, mas em ter ao menos uma capacidade de se mostrar um jogador ativo nos assuntos de interesse de nações mais desenvolvidas.

## REVISÃO DOS EVENTOS RECENTES

Na atualidade, as atenções retornam às camadas e camadas de brancos infinitos do novo cenário geopolítico: Ártico. O interesse geopolítico na região não é recente – basta comparar a existência do Tratado de Svalbard desde 1920 com o Tratado da Antártida de 1959 – mas ainda é uma região pouco explorada para os brasileiros. Devido à aceleração do crescimento das tensões na região, é preocupante para o Brasil ser ignorante aos efeitos do surgimento de mais um campo geopolítico. E, mais, ainda que existam hotspots como o Mar do Sul da China ou o mar Mediterrâneo, não passa despercebida uma zona de conflito de interesses, também, cada vez mais ativa ao Norte.

Sabemos decerto que a média da temperatura global está aumentando (USA, 2019), independentemente de qualquer uma das possíveis causas, e que esse aumento já incorre em mudanças não somente climáticas, mas de distribuição de poder nas Relações Internacionais. Especificamente para o nosso artigo, trataremos de um efeito em específico e a importância dele, em relação ao Ártico e à Antártida, para a atualização do alcance geopolítico brasileiro: o degelo das calotas polares.

Dentro os inúmeros efeitos do aquecimento global, a importância do foco atual cabe ao degelo das calotas, tanto ao Sul quanto ao Norte, e as novas condições que elas irão impor. Ao Sul temos a diminuição da camada de *permafrost*, que aumenta a facilidade com a qual se torna possível uma exploração de recursos naturais no solo polar que abaixo desse gelo esconde um grande continente terrestre – terras estas intocadas, servindo como um laboratório de pesquisa e como uma própria fonte de gás, petróleo e minérios diversos. Obviamente, a exploração comercial do Continente Branco é proibida desde 1959, mas com o crescente degelo e as mudanças climáticas, há de se pensar sobre a permanência do Tratado Antártico nas próximas décadas.

Eis então a importância dos trabalhos de Therezinha do Castro, que, com sua Teoria da Defrontação, já sugere para o Brasil uma porção do continente, retirando de uma postura inerte no que tange às condições geopolíticas em sua área de influência (CARDONE, 2015).

Concomitantemente, ao Norte, temos o degelo de calotas que não possuem um continente terrestre abaixo. Esse destaque geográfico tem pesada importância para a pauta de expansão de rotas marítimas pelo Mar Ártico, considerado inavegável por muito tempo. O foco para essa região é algo internacional, não fechado somente aos países com alguma saída para tal mar – certamente não hoje, onde

fronteiras físicas são tão porosas – e é evidenciado pela presença de países como China, comprando direitos de construção de aeroportos na Groelândia em 2019, e Índia, entrando na Organização do Ártico em 2013 e com assinatura aposta no Tratado de Svalbard (INDIA, 2019).

A China, em destaque, demonstra não ter barreiras físicas para seu expansionismo ao tentar, com as aquisições de terras ao Norte, concretização da Polar Silk Road, que somadas à rota terrestre asiática e marítima pelo Mar do Sul da China, fazem adentrar na Europa maciço escoamento da produção chinesa.

O degelo do Ártico também representa a abertura comercial de águas antes navegáveis somente no verão. E, à frente dessa pioneira expectativa, temos a Federação Russa, com sua frota de navios especializados em abrir caminhos pelo gelo – com propulsão nuclear – e, surpreendentemente, o Canadá com um projeto inovador de dirigíveis, visando sanar as dificuldades encontradas com o degelo de estradas de gelo revivendo um antigo modelo de transporte (THE ECONOMIST, 2016).

Importante recordar a vívida tensão na região entre EUA e Rússia, palco de muitas discussões sobre Direito Internacional Marítimo e até fortalecimento de entidades militares na região, especialmente a Rússia com sua Frota do Norte e os quebra-gelos nucleares abrindo rotas comerciais e rebocando navios presos na região. Especialistas da *The National Interest* cogitam, inclusive, a impossibilidade americana de reverter o quadro de poder por conta das preocupações envolvendo outras regiões e a inépcia tecnológica das forças armadas norte-americanas na região (SPUTNIKNEWS, 2019).

Reafirmando o já exposto, os polos hão de se tornar regiões de interesse nos anos que virão – não em séculos, mas em poucas décadas. Não somente é importante para o Brasil manter sua atuação na Antártida, mas também se torna primordial a expansão das zonas de atuação já existentes, como o projeto PROANTAR e a Estação Antártida Comandante Ferraz, além de utilizar-se dos sinais políticos das relações internacionais e expandir seus interesses para fora da sua zona regional, corroborando para uma presença menos flácida na urgente maré de divisão de poder.

## POSSIBILIDADES BRASILEIRAS NA REGIÃO

O portfólio de recursos energéticos do Ártico é massivo, portanto, muitos dos interesses na região são relacionados a essa peculiaridade e o Brasil não seria exceção. De acordo com *United States Geological Survey*, no Ártico estariam localizadas 22% das reservas de hidrocarbonetos não-descobertas do planeta – aproximadamente, 13% de todas as reservas ainda não descobertas de petróleo, 30% de gás natural, e 20% de gás natural líquido – representando muito mais que o Pré-Sal em nossa costa (COLE, 2015).

As possibilidades exploratórias da região dão uma nova oportunidade para o setor petrolífero brasileiro, em especial a PETROBRAS. Sabendo que a inércia in-

dica um contínuo aumento na temperatura do globo, é razoável imaginar que breve a Antártida começará a desprender seus recursos energéticos – talvez em mesmo tempo de uma possível crise energética – e, para o Brasil, ter a oportunidade de desenvolver a prospecção de ouro negro em regiões polares trará significativo avanço em um possível rompimento do tratado da Antártida.

O Plano Ciência Antártica 2013–2022, – Ciência Antártica para o Brasil, um plano de ação para o período 2013–2022 – vai na mesma direção quando faz referência à necessidade de se interagir com as investigações relativas ao Ártico e apresenta o começo de uma preocupação científica com a exploração do Ártico (SIMÕES et al, 2013). Sendo assim, é essencial que o Brasil dê início aos trabalhos científicos que possam esclarecer os possíveis impactos ambientais não somente no país, mas na América do Sul, decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas que ocorrem no Ártico.

As políticas de preservação ambiental da Antártida e a posição mediadora que o Brasil possui no meio internacional são argumentos que podem ser utilizados para pleitear uma vaga como membro observador do Conselho do Ártico – um fórum intergovernamental que promove a cooperação, coordenação de políticas, especialmente sobre as questões de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. A inserção brasileira, como antes reforçado, deve privilegiar a cooperação e a defesa da manutenção do diálogo e da ausência de conflitos, buscando sempre evitar uma postura agressiva que possa dirigir tensões diretamente para o Brasil.

É importante também falar sobre a presença de três países – Rússia, Índia e China – componentes de um importante bloco econômico para o Brasil: o BRICS. Ou seja, tornar-se um jogador a mais no cenário nortenho não somente poderia contar com o apoio dessas nações, como também iria favorecer a imagem do Brasil dentro desse grupo como um membro preocupado em estar presente em todas as preocupações do globo.

Além disso, o Brasil também pode ter interesse em aderir ao Tratado de Svalbard, que atualmente conta com 39 membros e permite acesso científico e exploratório de outros Estados sobre a região, abrindo a oportunidade de começar a desenvolver um processo de exploração para região – algo impossível de ser feito na Antártida em virtude do tratado.

Ressalte-se que o Ártico tem sido, e tudo indica que será no futuro, um espaço de cooperação, o que fortalece a inserção do Brasil, de forma partilhada e cooperativa com os demais países sul-americanos, com seus parceiros dos BRICS e outras nações árticas e não-árticas.

## CONCLUSÃO

É factível que a região do Oceano Ártico irá se tornar um palco para novos tipos de desenvolvimentos, com regiões totalmente novas que farão surgir novos tipos de estratégias e táticas para lidar com nações adjacentes e seus interesses

conflituosos. Mas também será uma região que trará prosperidade para os atentos que puderam explorá-la e, mais ainda, lidar com o jogo de poder geopolítico, que pode aumentar ou diminuir a esfera de influência de um Estado.

O Brasil tem essa possibilidade, é um país emergente e a maior potência da América do Sul. A exploração do Ártico remeterá não somente a um papel mais destacado nas relações internacionais, mas também consolidará a tendência brasileira de ser tornar um representante da América do Sul ao apresentar-se como um Estado capaz de se fazer presente em diversas regiões.

Dito isto, ainda há muito que deve ser feito antes de alçarmos uma expedição ao Ártico. Isso pode ser explicado pelo fato de o Brasil vir de uma seqüência de vários governos que acoplaram muitas das políticas de Estado a objetivos de políticas de governo. Dessa forma, devido às várias crises políticas e econômicas internas, os projetos de médio e longo prazos, inclusive os de âmbito internacional, sofreram de evidente quebra de continuidade. Não é surpresa que a capacidade de projeção internacional do País tenha sofrido vários abalos.

As questões econômicas dificilmente se mostrariam problemas com projetos pequenos e exploratórios, para começar a se ambientar com as missões e, com o passar do tempo, espera-se que a presença brasileira na região já gere capital suficiente para manter a própria missão sem auxílios, buscando ir além e servir também como investimento na formação acadêmica dos brasileiros que desejarem explorar ou pesquisar a região.

E como já dito anteriormente, o Brasil não tem nenhum conflito em particular com as nações presentes no Conselho do Ártico, é um Estado que consegue manter-se próximo dos EUA enquanto também vislumbra oportunidades econômicas na China. Tal capacidade de adaptação e imagem internacional de “mediador” favorecem uma aceitação do Brasil na região.

Por fim, a atuação brasileira no cenário internacional tende a ser mais firme e ativa, à medida que as crises econômicas e política sejam completamente debeladas, com novos desafios e oportunidades que enfrentaremos. Enxergamos no Ártico uma expansão oportuna para experimentar a nova postura brasileira, impondo uma medida de expansão da zona de influência enquanto aproveitando do surgimento de um novo cenário global. Claro que haverá eventuais ônus, como possíveis críticas à ambiguidade brasileira em relação aos seus aliados, EUA, China e Rússia, possuírem interesses conflituosos. Mas, novamente, tal fato apenas ajudaria a firmar uma nova posição brasileira como ator importante no dinâmico cenário global.

Espera-se do Ártico o desenvolvimento, o aproveitamento de oportunidades para fazer crescer uma área de pesquisa pouco motivada no Brasil, mas que representa um objetivo de médio de longo prazo muito importante. Seja como laboratório para a redefinição do Tratado da Antártida em 2040 ou para expandir sua zona de influência fora dos limites geográficos regionais, o Brasil necessitará, se quiser aprofundar sua postura como player influente no meio internacional, mirar no Ártico como uma boa aposta.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BBC. Cientistas identificam fonte de misteriosas emissões que estão destruindo camada de ozônio.** 10/07/2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44778158>>. Acesso em: 09/06/2019.

**BRASIL.(a) ITAMARATY. BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.** 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-interregionais/3672-brics>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

\_\_\_\_\_.(b) **MARINHA DO BRASIL. PROGRAMA ANTÁRTICO BRASILEIRO.** Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/proantar>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

**CARDONE, Ignacio Javier. O Brasil e a Antártida: entre o territorialismo e a promoção da ciência.** 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/CARDONE2015-O-Brasil-e-a-Antartida.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

**COLE, Laura. Geo Briefing: Arctic Tension.** Disponível em: <<https://geographical.co.uk/geopolitics/geopolitics/item/904-arctic-tension>>. 23/03/2015. Acesso em: 10 jun. 2019.

**DEUTSCHE WELLE. Noruega é processada por exploração de petróleo no Ártico.** 14/11/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/noruega-e-processadapor-exploracao-de-petroleo-no-artico.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

**HARPER, Jo; VON HEIN, Matthias. Global conflict continues to rise, index shows.** 06/06/2018. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/global-conflict-continues-to-rise-indexshows/a-44090159>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

**HOPPER, Tristin. The hunt Canada loves: Why seal clubbing will never die.** 03/04/2018. Disponível em: <<https://nationalpost.com/news/canada-is-never-ever-going-to-stop-killingseals-your-tell-all-guide-to-the-seal-hunt>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

**INDIA. India's Ministry of External Affairs. India and the Arctic.** Disponível em: <<https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?21812/India+and+the+Arctic>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

**PODER NAVAL. Nota à Imprensa – Incêndio na Estação Antártica Comandante Ferraz.** 25/02/2012. Disponível em: <<https://www.naval.com.br/blog/2012/02/25/nota-a-imprensaincendio-na-estacao-antartica-comandante-ferraz/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

**SAGAN, Carl Edward. Pale Blue Dot: A Vision of the Human Future in Space.** New York, Ballantine Books, 2011.

SANTOS, Leo Evandro Figueiredo dos et al. **O Brasil e o Ártico**. Finisterra, Lisboa, n. 107, p. 125-139, abr. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S043050272018000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S043050272018000100007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 10 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.18055/Finis11943>.

SCIENCE DAILY. **Warming Arctic permafrost releasing large amounts of potent greenhouse gas**. 15/04/2019. Disponível em: <<https://www.sciencedaily.com/releases/2019/04/190415090848.htm>> Acesso em: 02/05/2019.

SECRETARIAT OF THE ANTARCTIC TREATY. **The Antarctic Treaty**. Disponível em: <<https://www.ats.aq/e/ats.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SIMÕES, Jefferson C. et al. **Ciência Antártica para o Brasil: um plano de ação para o período 2013-2022**. 2013. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-4120.pdf>>. Acesso em: 02/05/2019.

SOUZA Jr., Enoil, ROSA, Katia Kellem de, SIMÕES, Jefferson Cardia. **GEOPOLÍTICA DO ÁRTICO: MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PARA O NORTE**. Geographia Meridionalis. Vol1, nº 2, jul-dez 2015.

SPUTNIKNEWS.NI: **EUA são incapazes de concorrer com Rússia no Ártico**. 02/04/2019. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/mundo/2019041213661036-ni-euaincapazes-concorrer-russia-artico/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **China afirma ter conseguido extrair gás do 'gelo de fogo'**. 02/07/2017. Disponível em: <[https://br.sputniknews.com/asia\\_oceania/201707028774437-china-gelo-defogo-gas-extracao/](https://br.sputniknews.com/asia_oceania/201707028774437-china-gelo-defogo-gas-extracao/)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

THE ECONOMIST. **Airships in the Arctic**. 09/06/2016. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-americas/2016/06/09/airships-in-the-arctic>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

The GOVERNOR OF SVALBARD. **Svalbard Treaty**. Disponível em: <<https://www.sysselmannen.no/en/Toppmeny/About-Svalbard/Laws-andregulations/Svalbard-Treaty/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

GEOPOLITICAL FUTURES. **The Polar Silk Road: China Comes to Greenland**. 15/02/2019. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/polar-silk-road-china-comesgreenland/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

UNITED NATIONS AUSTRALIA ASSOCIATION. **The United Nations and the Rulebased Order**. Canberra, 2016. Disponível em: <[https://www.unaa.org.au/wpcontent/uploads/2015/07/UNAA\\_RulesBasedOrder\\_ARTweb3.pdf](https://www.unaa.org.au/wpcontent/uploads/2015/07/UNAA_RulesBasedOrder_ARTweb3.pdf)>. Acesso em: 10/04/2019.

UPTON, John. **Antarctica's permafrost is melting**. 2013. Disponível em: <<https://grist.org/climate-energy/antarcticas-permafrost-is-melting/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

USA. NASA. **Global Temperature**. Disponível em: <<https://climate.nasa.gov/vitalsigns/global-temperature/>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

## A PAZ PELA FORÇA: A UTILIZAÇÃO DA FORÇA MILITAR PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

André de Oliveira Sena Melo (PPDH/UFRJ)

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo refletir sobre o aumento da utilização da força militar na resolução de conflitos, levantando, à luz da teoria crítica, as consequências que são produzidas por essa utilização. Para analisar essa problemática, introduzir-se-á o modelo de intervenção por parte da ONU, para elucidar para onde essa mudança levará as operações de paz. Ademais, destaca-se algumas das problemáticas existentes no atual processo de intervenção das operações de paz da ONU. Ainda, este artigo tem por metodologia a exploração bibliográfica em consonância com os Estudos para a Paz e tem por marco teórico a Teoria Crítica das Relações Internacionais. Por fim, baseado em autores expoentes da área, pugna-se um novo viés para as operações de paz, uma atuação híbrida, que seria capaz de entender melhor o local e, por conseguinte, fazer surgir a verdadeira paz positiva.

**Palavras-chave:** conflito; crítica; resolução; ONU.

## INTRODUÇÃO

Segundo António Oliveira (2016), a comunidade internacional, nomeadamente a ONU, intervém de forma na crescente resolução de conflitos. As características do atual ambiente das missões, com múltiplos atores e cunho multidimensional, aumentaram em complexidade acarretando numa rápida mudança na ação desenvolvida no contexto de conflitos. O modelo de intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) vem mudando ao longo do tempo, aqui abordaremos com maior ênfase os desenvolvimentos teóricos que embasaram essas mudanças nas operações de paz, porém as mudanças de caráter prático serão também referidas.

A compreensão e prevenção de conflitos armados nunca foram tarefas fáceis, principalmente devido à sua complexidade inerente. Ainda, a prevenção de conflitos armados é talvez a maior responsabilidade da comunidade internacional; porém quando esta ação preventiva não é possível, as chamadas “forças de paz” são muitas vezes obrigadas a intervir para ajudar a impor e manter um ambiente seguro, para impedir o reinício da violência e para “proporcionar um espaço seguro para o avanço do processo político” (OLIVIERA, 2016, p.136). Portanto, este artigo faz o recorte claro de ater-se a utilização da força para resolução de conflitos no que tange a ONU, excluindo os métodos de organizações regionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Africana (EU). Isso se deve a nítida delimitação do tema, atendendo ao objetivo proposto e, também, por questão de extensão do material. Assim, mostrar-se-á, à luz sobremaneira de Oliveira (2016), como o modelo de intervenção da ONU mudou para implementar uma operação mais militarizada no espaço humanitário.

## A UTILIZAÇÃO DA FORÇA MILITAR

As características do atual ambiente das missões, com múltiplos atores e cunho multidimensional, aumentaram em complexidade no final da década de 1990 para 2000. As operações de paz foram reelaboradas no que tange à sua natureza original, propósito e funções, observando-se um salto conceitual abrangente principalmente após o fim da Guerra Fria. Essas mudanças não são fruto de um processo linear, mas de um complexo movimento de promoção de mudanças que buscou adaptar as missões aos desafios impostos pelo cenário mundial e aos anseios da ONU de exercer um papel mais ativo na manutenção e construção de uma ordem mundial mais pacífica. Dessa forma, as operações, inerentes à sua gestão e resolução, requerem a execução de um espectro cada vez mais largo de tarefas por parte das forças militares.

Atualmente, estão em vigor operações que buscam alterar o *status* de um conflito, ajudar na transição para a paz e reconstruir sociedades. Desse modo, as ações para a construção de uma paz estável e duradoura, isto é, uma paz positiva que dure

mesmo na ausência da ONU, passa a abranger ações transformativas (RAMBOS-THAM et al., 1999). Contudo, é importante aqui refletir sobre essas ações que, de maneira geral, são transformativas para o sentido ocidental de instituições e também de desenvolvimento. Não se pretende neste artigo fazer a crítica vazia, mas a reflexão embasada de que tais mudanças perpetradas pelas ONU não levavam em consideração aspectos locais importantes para a construção da paz.

No entanto, a resolução de conflitos é também efetuada com base em medidas não coercivas, o que implica no emprego de meios militares balanceados, numa aproximação integrada com outros instrumentos de poder. “O emprego tradicional de forças militares, no contexto da resolução de conflitos, parece estar assim sofrendo uma rápida evolução em que a sua ação é desenvolvida num enquadramento muito mais complexo” (OLIVIERA, 2016, p.136-137). Nesse contexto, como afirma Smith (2008, p. 429), “deve saber-se o resultado pretendido antes de se decidir se a força militar tem algum papel a desempenhar na prossecução deste resultado” (apud OLIVIERA, 2016, p. 137). A ONU tem, a princípio, como um dos seus pilares o uso comedido da força em operações de paz, porém, com o tempo isso foi relativizado.

A força militar desde sempre representou um papel importante nas relações internacionais. Como na guerra, a utilização prioritária da força militar vem mudando. A guerra, nos termos de Clausewitz<sup>1</sup> (1984), é tida como a continuação da política por outros meios. Por sua vez, ainda que possuidora de características diferentes, as novas guerras<sup>2</sup> também possuem suas particularidades, ora construtiva e ora destrutiva. Esses novos conflitos distam abissalmente do conceito proposto por Clausewitz e tendem a desencadear uma reconfiguração do espaço da guerra e suas relações internas. Já a força militar vem adaptando-se à evolução do contexto estratégico, “primeiro como meio de coação, depois como instrumento de dissuasão, e mais recentemente como ferramenta para a prevenção e resolução de conflitos” (OLIVIERA, 2016, p.136).

Como a guerra é a política por outros meios, também a força militar detém um resultado político desejado. Almejando alcançá-lo, de forma genérica, a força militar pode realizar cinco funções estratégicas: destruir, coagir, dissuadir, conter ou melhorar (SMITH, 2008 apud OLIVEIRA, 2016). No século XXI, dentro do espectro de segurança e defesa, a força militar exerce três atividades basilares: as ações de combate tradicional; um conjunto variado de atividades “não tradicio-

1 Resumidamente, o modelo conceitual de guerra clausewitziano vincula-se à razão de Estado e tem como referência histórica direta o “concerto” dos Estados-nações europeus cuja liderança política estava relacionada intimamente com a supremacia militar dos respectivos Estados. A partir daí Clausewitz constrói um modelo teórico onde propõe que a guerra é a destruição militar do adversário e a sua conseqüente submissão política ao vencedor.

2 Como refere Mary Kaldor (1999), as “novas guerras”, que ocorrem com maior incidência em Estados fragilizados ou colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz wessfaliana. As “novas guerras” são uma profusão de grupos militares e civis, movidos por uma mescla de interesses políticos e privados, que instrumentalizam a violência armada, não raras vezes para extrair vantagens econômicas pessoais, inclusive através de atividades criminosas.

nais”, que vão desde a assistência humanitária às operações especiais, passando pelas operações de paz; e atividades de apoio e interação com os outros instrumentos de poder (ALBERTS, 2002 apud OLIVEIRA, 2016).

A condução de operações militares, portanto, muda ao longo do tempo, implicando que atualmente as forças se ajustam a contextos não militares. Nesse sentido, Oliveira (2016) infere que, o emprego da força militar, suas funções estratégicas, mesmo mantendo seu fim, “viram significativamente alterado o contexto em que são implementadas, especialmente por via da eliminação do conceito de inimigo, um conceito não aplicável no contexto da resolução de conflitos” (OLIVEIRA, 2016, p.137). Diferentemente do emprego da força militar num modelo de conflito clássico clausewitziano de enfrentamentos entre Estados-nações, a projeção de militares no contexto de resoluções de conflitos pode ser vista como um passo da comunidade internacional no sentido de resolver as suas diferenças sem recorrer a guerra. Por outro lado, pode ser visto como uma intervenção militarizada de características imperialistas, visto que, de maneira geral, países mais pobres que sofrem de problemas que acarretam uma intervenção e são os países mais ricos que autorizam e coordenam tais intervenções no âmbito da ONU.

O contexto para utilização de força militar denota que o estado final é atingido quando o estado de direito é estabelecido, em termo exclusivamente militar. Porém, alcançar os objetivos militares, ao estabelecer uma cessação da violência direta segundo Galtung (1969), não conota uma situação de paz autossustentada. Johan Galtung rompe com a tradição secular de identificar a paz como apenas ausência de guerra. Ele não utiliza um conceito restrito de violência, que a reduz à agressão física e pessoal. Em sua visão, as violências cultural e estrutural são ambas tão nocivas e presentes quanto a primeira. Nessa linha, Oliveira (2016) expõe que o uso de força militar pode ajudar a diminuição da violência a curto prazo, mas é improvável que resulte numa paz positiva e sustentável. Ainda, Galtung (1990) define a paz como: “paz negativa” que se define como a cessação da violência direta e a “paz positiva” como superação da violência estrutural e cultural (TAVARES, 2013).

No ambiente da ONU, o emprego da força militar está condicionado aos princípios da *holy trinity*:

o consentimento das partes em conflito, o não-uso da força exceto em autodefesa, neutralidade política (não tomar partido), imparcialidade (compromisso com o mandato) e legitimidade (sancionada e respaldada pelo Conselho de Segurança e aconselhada pelo Secretário Geral) (RAMBOSTHAM, MIALl e WOODHOUSE, 1999, p.134).

O uso da “força militar na gestão e resolução de conflitos está condicionado pelo adequado enquadramento conceitual que permita interpretar corretamente o ambiente operacional por parte da força e dos seus comandantes” (NATO, 2010 apud OLIVEIRA, 2016, p. 139). Contudo, esses princípios começam a ser flexibi-

lizados visando superar as complexidades colocadas pelas novas guerras. A partir da década de 1990, as Nações Unidas atuam, cada vez mais, em conflitos intraestatais, onde a participação de múltiplos atores torna o conflito altamente complexo no que tange o reconhecimento das partes. O uso da força pela ONU também foi flexibilizado uma vez que as novas operações exigiam ações mais “robustas” para prover a proteção de civis e dos próprios *peacekeepers* (valendo lembrar que as ações robustas não era o maior uso de força militar indiscriminado). Em resumo, as mudanças pelas quais passam as operações levam não apenas a mudança do cunho da utilização da força militar, como também a construção da paz com forte teor militar e entendida como construção de instituições dentro de um modelo limitado de Estado e pautado na economia liberal.

## AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

A priori, as operações de paz resumiam-se em monitorar o cessar fogo com a utilização de forças militares. Essas operações de primeira geração, na leitura de Rambostham (1999), marcaram as operações realizadas no período da Guerra Fria, quando a maioria dos conflitos eram interestatais. Sua principal função, então, era estabelecer zonas de não agressão depois de eventual cessar-fogo e monitorar as fronteiras para que não houvesse uma retomada do conflito.

Na leitura de Rambostham (1999), os Estudos da Paz refletem-se nos desenvolvimentos ocorridos no modelo de intervenções da ONU, ajudando a compreender as evoluções que levaram a três gerações principais de *peacekeeping*. É importante frisar, contudo, que tais gerações não ocorreram de forma linear, sequencial e organizada, mas apresentam-se, sobretudo, como ferramentas analíticas para o melhor entendimento das transformações ocorridas no modelo de intervenções da ONU. Com os avanços nas práticas e doutrinas de intervenção da ONU, chegou-se ao que pode ser chamado de segunda geração de *peacekeeping*. A segunda geração emergiu na passagem dos anos 1980 para 1990, as operações de paz da ONU adquiriram um conjunto multidimensional de funções, mais diversificado e complexo, onde os *peacekeepers* passaram a vir de distintas áreas de atuação (militar, polícia civil, médica, diplomática, jurídica).

De modo geral, os instrumentos definidos pela Agenda para a Paz (1992), associados com as operações tradicionais, progrediram para uma multiplicidade de tarefas envolvendo segurança e objetivos políticos. Assim, a prevenção de conflitos significa a eliminação das causas prováveis de um conflito antes que esse ocorra. Segundo Oliveira (2009), isso inclui o uso da força militar para coibir a explosão de violência. Ainda, “os meios militares focalizam-se normalmente no apoio aos esforços políticos e de desenvolvimento para mitigar as causas do conflito” (OLIVEIRA, 2016, p.143). Contudo, no âmbito da ONU, vemos o oposto disso ao destacar-se o esforço político – representado pela componente civil – a apoiar os objetivos militares.

Diante das terríveis catástrofes humanitárias que aconteceram na primeira metade a década de 1990, na Somália, Bósnia e Ruanda., o Relatório Brahimi (2000) vem como uma autocrítica desenvolvida pela ONU das suas ações na década de 1990 e suas consequências. O Relatório pretendia evitar as falhas do passado ao preparar as tropas de forma mais calculada. O Relatório insiste numa operação mais robusta para evitar as falhas da segunda-geração de *peacekeeping*. Segundo o documento, fica pautado a elaboração de operações de paz com autorização para o uso da força, quando necessário.

Entre as recomendações do Relatório, estava a necessidade de uma postura mais robusta em relação ao uso da força no *peacekeeping*, a fim de garantir a proteção de civis, dos próprios *peacekeepers* e do mandato da missão.

A partir disso, emerge a terceira geração de *peacekeeping*, mais próxima do que os britânicos chamavam de *peace support operations* (PSO), onde o planejamento operacional não mais distingue de forma clara as operações de combate e as operações de outro tipo, como descrito na primeira seção. Ao contrário, a terceira geração de *peacekeeping* passa a contemplar o uso das capacidades militares por todo “espectro de tensão”, desde as atividades tradicionais do *peacekeeping* (cessar fogo, interpelar as partes em conflito) até o uso robusto da força para conter a ação violenta de indivíduos ou grupos ilegais que utilizem a violência para sabotar os esforços de paz. Os autores críticos inferem que essa relativização do uso da força pela ONU acarreta não apenas a construção de um inimigo – o que não é previsto em operações de paz, mas sim de combate – como também a flexibilização do princípio da neutralidade política da organização. O que pode levar a uma deslegitimação de suas ações no futuro.

Percebe-se assim que os desenvolvimentos teóricos da utilização da força para resolução de conflitos levaram a um predomínio prático do viés militar das operações. Isso conota também uma discrepância na relação civil-militar que se dá, entre outras razões, pelo perfil de atuação, essencialmente, opostos. Embora sob o mesmo mandato, a componente civil e a vertente militar buscam, por meio de métodos distintos, alcançar seus objetivos que, não raras vezes, são diferentes. Assim, enquanto:

(...) a atuação militar tende a sobrevalorizar a segurança, a unidade de comando, a hierarquia, os resultados de curto prazo, os mecanismos de coerção e a dependência rigorosa ao mandato; e a atuação civil tende a voltar-se para as funções ligadas à reconstrução e ao alívio do sofrimento da população, a valorizar os resultados de médio e longo prazo, a reclamar um ambiente pouco coercitivo, descentralizado, horizontal, participativo e organizacionalmente fluido (OLIVEIRA, 2009, p.4).

Destarte, no Relatório Brahimi, fica recomendada a elaboração de operações de paz mais militarizadas e com autorização para o uso da força quando necessário à contenção dos *spoilers* da paz. Embora o Relatório Brahimi faça recomendações



em diversas outras áreas, relacionadas inclusive aos aspectos civis, políticos e humanitários das operações de paz, as propostas relativas à componente militar das missões ocupam um lugar central no documento. Rambostham (1999) exprime isso ao argumentar que, embora o relatório clame por uma componente civil mais integrada e efetiva dentro do mecanismo de *peacekeeping*, essa menção tem o objetivo de aumentar e desenvolver a função de segurança e, ao mesmo tempo, criar um ambiente de segurança e ordem que permita à ONU enfrentar os desafios do *peacebuilding* pós-conflito (RAMBOSTHAM, 1999).

Neste diapasão, diante de uma operação de “imposição da paz”, os meios militares irão usar a força, se necessário tomar o partido de um dos beligerantes – relativizando os princípios balizadores da ONU - para manter-se no terreno mesmo quando uma das partes não está de acordo. Oliveira (2016) reitera, no entanto, que o objetivo do recurso à força não deveria ser nunca destruir os beligerantes. “O objetivo destas operações é uma questão decisiva, pois estabelece a separação entre a guerra e a imposição de paz” (BRANCO, GARCIA e PEREIRA, 2010 apud OLIVEIRA, 2016, p.144).

Em nível tático, há uma demanda por combinar habilidades de combate com as de negociação e de mediação. O objetivo dessa nova doutrina era tornar as operações robustas (OLIVEIRA, 2016). Isso conota numa capacidade de responder com eficiência às ameaças, mantendo a iniciativa necessária para se adaptar e assim garantir flexibilidade operacional. Para tal, é imperativo “tropas bem equipadas e treinadas” como um “elemento importante para dissuadir potenciais agressores e reduzir o nível de violência” (OLIVEIRA, 2016, p. 158). Por fim, para mitigar perdas de vidas, a capacidade de projeção da força militar deve refletir os requisitos necessários para tarefas mais complexas. Nesse contexto, as operações de *peacekeeping* de terceira geração, que incorporam dentro do seu escopo o conceito e as medidas de *peacebuilding*, agora aglutinam um esforço enorme que vai desde mitigação do sofrimento da população, passando pelo controle da violência, até a implementação de medidas econômicas.

Da perspectiva do que foi acima examinado, o uso da força militar dentro de um espaço humanitário para resolução de conflitos torna esse espaço paulatinamente mais militarizado. Assim, abre espaço para uma preocupante politização e militarização e, por conseguinte, um esvaziamento dos propósitos tradicionais da ajuda humanitária. As operações de paz de terceira geração são, como dito, mais militarizadas e propensas ao uso da força. Isto faz com que o conceito de *peacebuilding* — originalmente proposto por Galtung na década de 1970 dentro de uma concepção pluralista, emancipatória e humanitária, claramente associado à noção de justiça social — seja agora integrado a um modelo padronizado de intervenções. Dentro desse modelo, a segurança (baseada no uso cada vez mais robusto da força) passa a ser conectada, indissociavelmente, ao desenvolvimento (baseado numa concepção estreita de *peacebuilding* que enxerga o fortalecimento dos mecanismos liberais de governança como a melhor e única forma da consolidação da paz).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo refletir sobre o aumento da utilização da força militar na resolução de conflitos, levantando, à luz da teoria crítica, as consequências que são produzidas por essa utilização. Vale ressaltar que o tema é complexo e, como tal, não existe consenso entre os autores da área. Aqui foi feito um recorte para a reflexão crítica sobre o tema, respeitando os limites do artigo. Com o fim da Guerra Fria e a redistribuição do poder mundial, a sociedade internacional observa a emergência de novas operações de paz conduzidas pela ONU, essa com papel cada vez mais relevante no cenário internacional. Têm-se um aumento no número de operações na década imediatamente após a Guerra Fria, porém, mais do que o viés quantitativo, importante restringi-me a mudança no perfil das operações. As missões autorizadas no início da ONU orientavam-se apenas ao monitoramento de tréguas e armistícios, enquanto, atualmente, estão em vigor operações que buscam alterar o *status* de um conflito, ajudar na transição para a paz e reconstruir sociedades.

Nesse ímpeto de transformação, o emprego da força militar toma um lugar de crescente centralidade e protagonismo com implicações conflitantes. Conflitos internos, étnicos, lutas de sucessão e pelo poder dentro dos países tornaram-se praticamente a norma na década de 1990. Com isso, o uso multidimensional da força para a resolução de conflitos mudou radicalmente. Oliveira também coloca que “sem segurança, as tarefas essenciais dos planos político, social e económico não podem ser realizadas” (2016, p.158). Contudo, precisamos levar em consideração que a militarização crescente das operações de paz não significa melhorias, segurança é importante, mas a crítica se faz latente quando entende-se que a força não significa melhor. Ademais, a mudança perigosa na maneira em que a ONU responde aos conflitos desenvolve-se num *peacekeeping* perigosamente militarizado.

Entender como a utilização da força militar para resolução de conflitos afeta a efetividade da operação é intuir sobre quem recai o poder na dicotomia entre componente militar e civil. O Relatório Brahimi recomenda a implementação de operações de paz mais robustas e com o uso da força, quando necessário. A balança, que já pendia nas missões para o componente militar, ganha um sobrepeso que desde então não foi revertido pelos componentes civil, político ou humanitário das operações de paz. Conclui-se, assim, que os objetivos relativos à componente militar das missões ocupam um lugar central nos mandados. De modo geral, durante as operações, o corpo militar sobrepõe os outros em número largamente.

Particularmente, a resposta nos casos de conflitos internos, em sociedade divididas, étnica ou religiosamente, começa a ocorrer de tal maneira que pode facilmente tornar, na prática, uma missão de *peacekeeping* robusta numa missão em *peace enforcement*, em que há decisão em nível estratégico para o emprego da força militar. Embora, a Doutrina Casptone (2008) defina a diferença entre as missões de uso robusto da força e as de *peace enforcement*, é paulatinamente percebido que a ONU

vem a perder sua imparcialidade definidora em décadas passadas – mesmo que os princípios de consentimento, da imparcialidade e do não emprego da força ainda sejam, ao menos em teoria, norteadores da Organização.

Infere-se também que apenas se os contextos social e econômico do conflito forem considerados pode-se vislumbrar a transformação de fato daquele quadro de violências persistentes. Dessa perspectiva, é o foco nas condições históricas do conflito e nas conexões entre as estruturas locais, regionais e globais que permite vislumbrar uma paz mais sustentável através da transformação das raízes mais profundas do conflito. Sustentabilidade é um conceito chave, juntamente com a participação, para a operabilidade da paz híbrida. O empoderamento ‘local’, capacitação e desenvolvimento da sociedade civil, todos conceitos inseridos nas doutrinas das operações de paz e nos programas e projetos de desenvolvimento podem, com efeito, produzir uma paz sustentável, desde que esses esforços sejam apropriados pelas comunidades locais.

Por fim, reitero que de um lado temos a crescente complexidade dos contextos levando a relativização desses princípios (*holy trinity*) e, neste ínterim, o emprego da força militar em operações de paz fazendo com que essas pareçam cada vez mais com operações de combate. O uso da força em legítima defesa pode estar sendo usado como subterfúgio – mesmo que sua implementação seja controversa – e assim a imparcialidade também não é mais vista como um fim em si. A ONU pode então ter lados. Esse robustecimento em sua abordagem demonstra, entre outros aspectos, uma mudança, no contexto da resolução de conflitos, que assume um papel além de mero controlador de violência. Levantar questionamentos é tão importante quanto encontrar respostas. Devemos, pois, indagarmo-nos para quem é útil e justificável, em defesa dos interesses de quem essas mudanças se configuram.

## REFEFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- DUFFIELD, Mark. **The Liberal Way of Development and the Development - Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide**. Security Dialogue, vol. 41. P.53-76, 2010.
- GALTUNG, Johan. *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara, 1969/1985.
- MIALL, H., RAMSBOTHAM, O., & WOODHOUSE, T. (1999). *Contemporary conflict resolution: the prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, UK, Polity Press.
- OLIVEIRA, António. **A Utilização da Força Militar na Gestão e Resolução de Conflitos**, 2016. In: BRANCO, Carlos; SOUSA, Ricardo Real P.; OLIVEIRA, Gilberto Carvalho (orgs.), *Incursões na Teoria da Resolução de Conflitos*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa e OBSERVARE, 2017, p. 133-164.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho. **Relações entre civis e militares nas operações de paz.** e-Cadernos ces (online), 2009. Disponível em: <http://eces.revues.org/354>. Acesso em: 12 outubro de 2019.

TAVARES, Felipe Paes Lopes. **Os conceitos de paz e violência cultural:** Contribuições e limites da obra de Johan Galtung para a análise de conflitos violentos. USP, 2013 p.169-177.

# 7

## **HISTÓRIA MILITAR E ESTUDOS ESTRATÉGICOS**



## A DISPUTA NO CLUBE MILITAR NO INÍCIO DOS ANOS 50: UMA VISÃO AGONÍSTICA

Hugo Magalhães Ferreira Lage<sup>1</sup>

### RESUMO

O Clube Militar é uma instituição criada ainda no século XIX e se mantém ativo desde então, atravessando momentos dos mais complexos na história brasileira. Um desses foi o período entre 1950 e 1956, com influência ativa nele. Para que se possa proporcionar uma análise que não seja puramente historicista de narrar os fatos, e que também acrescente ao debate sobre embates no seio do Estado, as ideias de Michel Foucault (1926-1984) foram de grande valor, contribuindo para o questionamento da visão contratualista de que no ambiente doméstico, as disputas apenas têm relação com o Estado, sendo ele o mantenedor da paz e da ordem interna.

**Palavras-chave:** Conflito Agonístico; Clube Militar; Poder.

---

1 Mestrando – PPGEST/INEST/UFF

## 1 INTRODUÇÃO

O período de 1950 e 1956 foi de muitas turbulências na política brasileira. Em um curto espaço de tempo, um presidente foi eleito com ampla popularidade, viu ela se desfazendo, perdendo o apoio de vários de seus simpatizantes, especialmente nas forças armadas. Esta instituição, que funcionava como uma espécie de poder moderador no período (ALVES, 2007), diferente do que é dito hoje, tinha fortes divisões internas, causando choques constantes, em temas cruciais, como a questão dos minérios e do petróleo, da Guerra da Coreia e na posse ou não de candidatos presidenciais. Dentro do exército, havia uma polarização clara entre “nacionalistas”, aqueles que apoiavam um desenvolvimento autônomo, e os “liberais” que acreditavam que o crescimento industrial deveria estar atrelado com a ajuda externa. Essa disputa foi recorrente durante o período com a troca da primazia entre as correntes.

Para analisar tal fenômeno, foi recorrido para as ideias de Michel Foucault, pensador que alcançou destaque na área de humanidades pelo seu pensamento distinto, questionando a concepção básica de dualidade entre o ambiente externo e o interno. Anteriormente, eles possuíam características distintas e contrárias. Porém, com as contribuições de Foucault, foi possível ter uma nova visão para fenômenos humanos das relações sociais.

O artigo pretende trabalhar a ideia de agonismo, vista por Foucault, sendo aplicada em um período histórico conturbado do Brasil. O objetivo principal do trabalho é demonstrar como é possível essa nova visão, demonstrando que de fato havia disputas internas na sociedade, não uma rigidez e paz no meio político. Para tal análise, o objeto escolhido foi o Clube Militar, instituição que possuía caráter muito mais político do que na atualidade, selecionando eventos específicos para trabalhar.

A primeira parte focará em um resumo das ideias de Foucault sobre poder, conflito e verdade. Feito isto, o segundo momento será para uma breve contextualização, admitindo que há algumas lacunas, mas que foram omitidas por não interferirem diretamente no objeto de análise. Logo após esse processo, o arcabouço teórico será utilizado para podermos contemplar esse momento histórico com novas lentes.

### A ÓTICA FOUCAULTIANA SOBRE PODER, CONFLITO E A VERDADE

Clausewitz (2007) foi um dos grandes teóricos sobre a temática da guerra e a entende como um instrumento de continuação da política por meios violentos. Assim, a política seria a arena das negociações pacíficas, sendo a guerra uma ferramenta aplicável em último caso. Essa percepção é em relação as disputas interestatais, considerando que não há árbitros para regular o sistema internacional, dependendo apenas da vontade dos países. Em momento algum é de seu interesse questionar a ordem interna.



O pensamento de Clausewitz pode ser visto embrenhado pela visão dos contratualistas, como Hobbes e Locke, ambos defendendo que a sociedade doméstica é pacificada, muito por causa da presença de um ente superior hierarquicamente, o Estado. Ele teria sido instaurado para encerrar os conflitos dos indivíduos, criando um ambiente harmonioso entre eles, diferente do externo.

Essa lógica da distinção entre o cenário doméstico como pacífico e o externo como violenta é, até hoje, levado em consideração. Porém, durante os anos 60 e 70, surgiram pensadores que questionavam essa lógica, sendo um de seus principais expoentes Michel Foucault (1926-1984). Ele questiona se de fato essa imagem dual entre doméstico e externo existe, que a ideia de caos no exterior é um argumento para dar legitimidade ao Estado (RODRIGUES, 2014, p. 99), propondo que na sociedade civil existe uma constante disputa por poder, e nem sempre o Estado está diretamente envolvido em um dos lados, nem se pode atrelar diretamente poder a esta figura (RODRIGUES, 2008), podendo o conflito se dar no seio deste também.

A interpretação de que o Estado seria o detentor legítimo do poder, este entendido como força repressiva (FOUCAULT, 1999, p.88, apud RODRIGUES, 2008, p.236), surgiu em um período muito específico na Europa, com os principais contratualistas citados anteriormente sendo provenientes dos séculos XVII e XVIII, sendo que Locke e Hobbes presenciaram a guerra civil ocasionada na Inglaterra, em decorrência da Revolução Gloriosa (1642-1651). Este discurso, segundo Foucault, seria entendido como “jurídico-político” (1998, p.52, apud RODRIGUES, 2014, p.91), objetivando fixar aos soberanos a legitimidade do poder, entendendo que assim ele poderia “deter a guerra, estabelecer a paz, fundar e manter a sociedade humana” (RODRIGUES, 2014, p.91).

Na leitura foucaultiana, não há uma definição de poder, para ele é necessário “captar sus mecanismos entre dos referencias o dos límites: por un lado, las reglas que delimitan formalmente el poder, y por el otro (...) los efectos de verdad que ese poder produce, lleva y que, a su vez, lo prorrogan” (FOUCAULT, 2001, p.33, apud RODRIGUES, 2014, p. 94). Nesta interpretação, o que vale são quais regras que delimitam formalmente o poder e os efeitos que ele produz na sociedade, tanto no curto quanto no longo prazo, refletindo preferências, ideias, discursos, entre outros fatores subjetivos. O que vale é a aplicação em cada caso particular. O poder não é necessariamente, como era entendido, imposto de cima para baixo, com uma força repressiva e que tem uma fonte única. Poder seria uma relação, não um objeto, podendo ser exercido em diversas esferas e grupos da sociedade. Nesse entendimento, ele pode ser disputado e aplicado das mais diversas formas, não apenas por questões econômicas (FOUCAULT, 1976), mas através de hábitos, ideias, ideologias, qualquer outro aspecto que afete as mentes e/ou os corpos dos indivíduos, suas ações e até as próprias pessoas (RODRIGUES, 2008).

Como foi possível ver, na concepção de Foucault, a política não é feita de forma “pacífica”, mas é o constante embate entre ideias, muitas vezes chegando ao enfrentamento físico direto. Essa visão é conhecida como agonística, onde há um

combate entre lados diferentes, todos dotados de algum tipo de força, visto que se houver apenas a aplicação da força sobre alguém e gera somente a submissão, aí seria apenas violência (RODRIGUES, 2014, p.93).

Logo, pode-se ver que a sociedade é marcada por uma “rede de relações de poder, de correlações de força, que sempre instigariam resistências, produzindo uma infinidade de lutas, sujeições e liberações que seriam o próprio amálgama da vida humana e social” (RODRIGUES, 2008, p.241). Assim sendo, quando Foucault (1976) diz que “no interior dessa ‘paz civil’, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder (...) tudo isso num sistema político deveria ser interpretado apenas como as continuações da guerra” (p.23). É a inversão da ideia clausewitziana, já mencionada, da guerra ser uma continuação da política, através do emprego da violência. O exemplo tradicional é o “trabalho” contínuo do soberano de subjugar aqueles indivíduos ou grupos que são desviantes do padrão estabelecido. Não é obrigatório que haja sempre o apagamento de ideias, ou morte de pessoas, às vezes é possível que essas disputas acrescentem algo para a sociedade como um todo. Para que haja o conflito agonístico, estes necessitam ter força o suficiente para reagir. Nesse caso, a relação se deu de cima para baixo, mas não é necessário que ocorra, como será demonstrado mais à frente com o exemplo da disputa no Clube Militar no início dos anos 50 no Brasil.

A ideia contratualista de que o ambiente doméstico é pacífico foi reforçada com o tempo e com outros autores que tentavam dar um caráter cientificista para tal argumento, sendo construído uma narrativa que de fato isso era a verdade absoluta. Porém, não há essa neutralidade na ciência, e tampouco vale a pena, com a analítica de Foucault, distinguir ideologia de ciência (RODRIGUES, 2008). Isso porque todo conhecimento só pode existir a partir de condições políticas que são as condições para que se formem tanto o sujeito quando os domínios de saber, pois “não há poder neutro; todo saber é político. (MACHADO, 1998, apud RODRIGUES, 2008, p.250).

O processo de “veridicção” é quando se pronuncia, ou reproduz, algo considerado como verdadeiro (FOUCAULT, 2003, p.233, apud RODRIGUES, 2014, p, 94), como o exemplo da ausência de disputas no ambiente interno. Não há uma verdade universal das coisas, sempre há narrativas que predominam nas disputas de poder. Nada impede que, com o passar do tempo, haja uma mudança. A genealogia de Foucault se insere nessa tentativa de recuperar narrativas que foram “apagadas” da história. Por isso “a genealogia é um “saber histórico das lutas”, como afirma Foucault” (RODRIGUES, 2008, p. 266).

Finalizada esta breve exposição das ideias de Foucault sobre poder, conflitos agonísticos e a verdade, será possível tentar utilizar essa lente para observar a disputa que se deu no Clube Militar, no início dos anos 50, no Brasil, com duas alas opostas, “nacionalistas” e “liberais” (ALVES, 2007)

## O CLUBE MILITAR NO INÍCIO DOS ANOS 50

O início dos anos 50 no Brasil foram marcados por uma série de turbulências políticas, iniciadas já com a eleição de Vargas e os questionamentos da UDN sobre a legalidade, visto que o candidato não obteve mais que 50% dos votos, apesar de não ser uma obrigatoriedade constitucional do período (SKIDMORE, 1975). O retorno do ex-ditador era malvisto pelos anti-getulistas e as articulações pela sua deposição já eram feitas muito antes do suicídio de Vargas, em 1954. A posse já era fonte para debate entre militares, com figuras do tipo de Zenóbio da Costa e Estillac Leal defendendo a legalidade do novo governo, enquanto o próprio ex-presidente Eurico Gaspar Dutra, e Canrobert Pereira apoiavam o pedido udenista para impedimento da posse (SKIDMORE, 1975).

Desde o final do governo Dutra (1945-1950), a questão da exploração estrangeira dos minerais em território brasileiro já estava em voga, ganhando mais força com os debates sobre o petróleo e como seria gerenciado, se pelo monopólio estatal, pela capital estrangeiro, ou um meio termo entre essas opções. Com a redemocratização do país que saíra do Estado Novo há menos de 10 anos, outros espaços começaram a surgir para os embates políticos, sendo o Clube Militar um deles, o qual foi escolhido como objeto de análise nesse trabalho.

O Clube Militar, no período delimitado, servia como um espaço de disputa entre as correntes, ao mesmo tempo que era um termômetro de para qual lado pendia o sentimento dos oficiais do exército (ALVES, 2007, p. 157). Na eleição de 1950, duas chapas se enfrentaram, uma composta por Estillac Leal e Horta Barbosa, a outra de Cordeiro de Farias e Emílio Rodrigues Ribas Júnior, tendo saído vitoriosa a primeira. Esta era formada pela ala conhecida como os “nacionalistas” (ALVES, 2007), ou “nacionalistas de esquerda” (BANDEIRA, 1978; SKIDMORE, 1975). Esta ala entendia que os minérios e o petróleo deveriam ser mantidos sob monopólio estatal. Já a chapa perdedora, era representante dos “liberais” (ALVES, 2007) e muitos de seus integrantes eram anti-Vargas, anticomunistas, apoiavam o alinhamento automático com os EUA e defendiam a participação estrangeira na exploração dos recursos naturais brasileiros (BANDEIRA, 1978).

Outro evento internacional, atrelado à Guerra Fria, que marcava os debates entre as correntes militares era a Guerra da Coréia, com os nacionalistas se opondo ao envio de tropas para a península na Ásia, enquanto que os liberais defendiam o apoio brasileiro aos estadunidenses e sua luta internacional contra o comunismo, visto que o país deveria lutar para se encaixar no bloco ocidental (capitalista) (BANDEIRA, 1978).

Ainda em 1950 é publicado, pelo Clube Militar sob a tutela de Estillac Leal, um artigo denominado “Considerações sobre a Guerra da Coréia”, com caráter marcadamente anti-intervencionista, argumentando que a Guerra na Ásia nada mais era que um conflito civil. (BANDEIRA, 1978, p.331). As críticas à publicação

foram tantas por parte dos grupos mais conservadores e alinhados aos EUA que, ainda em 1950, a revista foi interrompida, retornando apenas no final de 1951, novamente com críticas ao envio de tropas à Coreia e com entrevistas de militares nacionalistas (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?)

Em 1951, um novo episódio marca a disputa entre os militares:

“Em fins de 1951, por ocasião da visita do presidente da Comissão de Energia Atômica da ONU ao Brasil, foi renovado o Acordo Atômico Brasil-Estados Unidos. De acordo com seus termos, o governo brasileiro se comprometia a vender aos norte-americanos 15 mil toneladas de monazita, sais de cério e terras-raras no período de três anos. Este acordo, na realidade, selava a interferência dos Estados Unidos sobre o processo decisório da política nuclear brasileira. (...) Como consequência imediata da assinatura do Acordo em março de 1952, Estillac Leal demitiu-se do cargo de ministro da Guerra, iniciando-se, por conseguinte, uma perda progressiva de poder por parte dos setores militares nacionalistas.” (HIRST, 1990, p.11-12)

No lugar de Estillac Leal, assume Espírito Santo Cardoso, figura mais moderada, mas que não consegue evitar episódios de desrespeito a hierarquia militar. (SKIDMORE, 1975, p. 164-165).

Antes disso, porém, ocorre outro episódio marcante, com a criação de um grupo de militares conservadores chamado “Cruzada Democrática”, em 1952, visando a eleição do clube militar daquele ano (SKIDMORE, 1975). Sua chapa era formada por Alcides Etchegoyem e Nelson de Melo, com tendências americanistas e com discursos que defendiam que o Clube Militar não deveria se envolver na política (ALVES, 2007). A chapa nacionalista era novamente formada por Estillac Leal e Horta Barbosa. Contudo, o resultado da eleição de 52 foi diferente da anterior, com acusações de fraude (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?), e a ala conservadora do Clube militar conseguiu sair vitoriosa.

Em 1954, três fatos devem ser destacados. O primeiro é a reeleição da chapa à direita no Clube Militar, dessa vez liderada por Canrobert Pereira da Costa, antivarguista, tendo como vice Juarez Távora, e com a chapa de oposição, também à direita, sendo ela varguista, liderada pelo general Lamartine Peixoto Pais Leme, apoiado pelo ministro da Guerra Zenóbio da Costa. (BANDEIRA, 1978). Isso demonstrava a força que a Cruzada conseguiu, por motivos que serão discutidos futuramente no trabalho. O segundo é o manifesto dos coronéis, assinado por 82 militares, com demandas de cunho logístico, como equipamentos, verbas, salários, mas também ideológico. (BANDEIRA, 1978, p.350). Figuras como Jurandir Bizarria Mamede, Amauri Krueel, Ademar de Queiroz, Cordeiro de Farias, Ademar de Barro (governador de SP), contavam com o apoio de jornais como O Estado de São Paulo, O Globo, Correio da Manhã e Diário de Notícias (BANDEIRA, 1978, p.350). Vargas acabou cedendo à pressão e realizando os pedidos. O terceiro

episódio foi o atentado da Tonelero, onde um jovem oficial foi morto e descobriram o envolvimento de pessoas próximas à Vargas (SKIDMORE, 1975). Com isso, o Clube Militar, liderado pela Cruzada, junto com oficiais da aeronáutica, pediam a renúncia de Vargas que vendo seu apoio entre os militares acabando, prefere o suicídio ainda em 1954.

Com a morte de Vargas e a eleição presidencial de 1955, o Clube Militar, agora liderado por Pedro Campo, figura antivarguista, se opõe a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart, mas acaba tendo seus interesses negados, com a ativa participação pela legalidade, do General Henrique Teixeira Lott, principal figura na articulação contra os planos anti-JK (CARLONI, 2009). Lott foi ministro da guerra de Café Filho e se opôs a um episódio que envolvia política na esfera militar, quando Canrobert Pereira Costa, famoso udenista, proclamou um discurso de denúncia contra o campo varguista, durante o enterro do coronel Jurandir Bizarria Mamede (CARLONI, 2009, p.109)

Esse episódio fez com que Lott, anteriormente ligado ao grupo centrista do Clube Militar, que muitas vezes apoiou a Cruzada contra os nacionalistas (SKIDMORE, 1975), discordasse da maneira com que eles agiam contra a democracia brasileira, demonstrando como o exército era uma instituição muito dividida ainda, mesmo com o predomínio de uma corrente.

Entre 1956 e o golpe de 1964, o Clube conseguiu se manter “distante” de novos imbróglis, mas as sementes para o futuro já haviam sido plantadas.

## FOUCAULT VISITA O CLUBE MILITAR: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS

Após uma breve contextualização do momento histórico, vale a pena trabalhar como a questão de conflitos agonísticos aparecem em diversos dos momentos descritos anteriormente. Antes, deve ser destacado que o Clube Militar possui papel político muito mais limitado atualmente, apesar de episódios que demonstrou apoio a um candidato específico (ANDRADE; MATTOS, 2018), um texto de autoria do presidente do Clube, Gilberto Pimentel, contrário ao programa partidário do Partido dos Trabalhadores (PIMENTEL, 2017), e a convocação, em 2019, por parte do Clube, de seus sócios para manifestações pró-governo (GRELLET, 2019).

O primeiro episódio a ser destacado é a eleição do Clube de 1950, marcada pela vitória de Estillac Leal e Horta Barbosa, da corrente nacionalista. Nesta disputa, já havia o embate entre posições sobre qual deveria ser a postura do governo em relação aos minerais e o petróleo. Com os novos mandatários, o Clube Militar decidiu por apoiar a nacionalização e o monopólio da área. Durante a gestão de Leal, a Revista do Clube Militar teve posição de destaque, sendo usado pela diretoria para divulgar sua linha de pensamento, tentando demonstrar que havia algum tipo de consenso na instituição em certos assuntos. Porém, como já foi abordado, em 1950

foi publicado o artigo “Considerações sobre a Guerra da Coreia” (ALVES, 2007; BANDEIRA, 1978; SKIDMORE, 1975), que gerou muitas reclamações e contestações pela linha liberal da instituição, resultando logo em seguida na interrupção das publicações por quase um ano, além de dois membros do conselho deliberativo terem de pedir demissão de seus cargos (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?). Aqui é possível notar que mesmo as vozes “minoritárias”, visto que haviam perdido a eleição, conseguiram ter suas vontades ouvidas, demonstrando como, seguindo a lógica foucaultiana, não apenas há disputas no ambiente interno, como também não é necessário que seja de cima para baixo, além de ser necessária a possibilidade de reação de um dos lados, mesmo aquele que é, teoricamente, o mais fraco.

No ano de 1951, Vargas toma posse como presidente e designa Estillac Leal para o Ministério da Guerra, o que poderia ser visto como um indicativo de poder e força da corrente nacionalista dos militares, visto que teve seu líder escolhido para um posto de ministério. A revista do Clube voltou a circular em março de 1951, com artigos de caráter nacionalista (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?). Porém, Leal nada fez em relação aos afastamentos de militares, causado pela publicação sobre a Coreia, levados a cabo pelo ex-ministro da Guerra de Dutra, Canrobert Pereira. Além disso, sua passagem ministerial foi rápida, saindo no início de 1952, visto que discordava da postura de Vargas no que tange o Acordo Militar de 1952, onde o Brasil acabou cedendo 5 mil toneladas por ano de areia monazita in natura e refinada para os EUA (BANDEIRA, 1978, p.336), deixando de lado as compensações específicas, que visariam ajudar o programa nuclear brasileiro com a transferência de tecnologia da área. Esta foi uma grande derrota para os militares nacionalistas.

Para o entendimento tradicional das disputas de poder, a “derrota” dos nacionalistas citada acima não seria de fácil compreensão, visto que eles estavam presentes no aparato estatal com um cargo ministerial, mas mesmo assim, a posição vitoriosa foi a dos militares liberais, dando força para a visão de Foucault que o doméstico é um espaço de constante disputas e, nem sempre, o aparelho estatal sairá vitorioso.

O próximo acontecimento que foi selecionado é a eleição de 1952 para a presidência do Clube Militar. Nela, Alcides Etchegoyen e Nelson de Melo foram eleitos por ampla margem (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?), derrotando Estillac Leal e Horta Barbosa. O lado nacionalista foi constantemente perseguido (BANDEIRA, 1978), preso, torturado e realocados, tudo para que a Cruzada Democrática fosse eleita (LAMARÃO, MONTALVÃO, 199?; SKIDMORE, 1975). Nesse momento, o conflito agonístico foucaultiana ganha traços quase que de combate direto, com violências sendo perpetradas por um lado contra o outro, mas não visando a sua total eliminação. Logo, ainda era importante se manter algum tipo de oposição, mesmo que fragilizada. Aqui é possível notar como mesmo tendo mantido a presidência por um bom período, o grupo nacionalista perdeu muito de seu poder, com a corrente à direita se tornando dominante, além de recriar o posicionamento da instituição.

A eleição de 1954 serviu apenas como uma demonstração que o poder, entendido como uma relação, estava totalmente nas mãos dos liberais, visto que ambos os candidatos eram representantes desse grupo, ambos anti-comunistas, sendo a única diferença as suas visões em relação a Vargas. A perda de influência dos nacionalistas se deu pela perseguição e prisões de seus membros. Aqui, mesmo que de forma passageira, é possível ver um processo de submissão quase completa, onde a disputa era quase inexistente.

## CONCLUSÃO

A primeira conclusão é a confirmação da ideia de Foucault sobre conflitos agonísticos. Eles de fato estão presentes na sociedade e mostram como a esfera doméstica também se encontra repleta de conflitos, mesmo que sem violência física direta, mas de substituição de ideias (as trocas de comando do Clube Militar e seu alinhamento variado), apagamento de opiniões divergentes (como a interrupção da revista), e como também o Estado não necessariamente é um ator preponderante nesses embates. Apesar de os militares fazerem parte deste aparato, em momento algum o chefe do executivo interveio nas disputas, ele apenas tentava usufruir ao máximo dos resultados.

O trabalho discorreu sobre um período de intensa participação política dos militares, envolvidos diretamente na deposição de um presidente, exercendo pressões, também participando do debate sobre minerais e envio de tropas para a Coreia. Eles foram atores durante todo este período, culminando no golpe de 1964. Isto serve para demonstrar o processo de veridicção e seu funcionamento. Atualmente se tenta difundir a ideia de que os militares não agiam, e ainda não agem, de maneira política, eles apenas servem como protetores da democracia. O processo exaustivo de repetição disso acaba fazendo com que muitos acreditem em tão concepção, mas se observarmos fatos do passado, e exemplos pontuais do presente, podemos ver que há outras narrativas que demonstram a participação da instituição como um tudo, não apenas do Clube Militar ou de alguns indivíduos.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Vagner Camilo. *Da Itália à Coréia: Decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2007. 268 p.
- ANDRADE, Hanrikson de; MATOS, Rodrigo. *Clube Militar atua em campanha eleitoral mesmo proibido por estatuto e lei*. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/08/26/clube-militar-atua-em-campanha-eleitoral-mesmo-proibido-por-estatuto-e-lei.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2019

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Democracia Burguesa. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 1978. cap. 4. p. 309-497.

CARLONI, Karla G.. *O 11 de Novembro de 1955*. Militares e Política, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.102-119, sd., 2009. Semestral. Disponível em: <[http://www.lemp.historia.ufrj.br/revista/ante/Militares\\_e\\_Politica\\_LEMP\\_n\\_05.pdf](http://www.lemp.historia.ufrj.br/revista/ante/Militares_e_Politica_LEMP_n_05.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CLAUSEWITZ, V. von. What is war? In: CLAUSEWITZ, V. von. *On War*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 13-30.

CLUBE MILITAR. *Histórico da Revista do Clube Militar*. Disponível em: <<http://clubemilitar.com.br/revista/>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

FOUCAULT, Michel (2002). *Em defesa da sociedade* (Aula de 7 de janeiro de 1976). São Paulo: Martins Fontes, pp. 3-26.

GRELLET, Fábio. Clube Militar convoca sócios para atos pró-Bolsonaro. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 20 maio 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,clube-militar-convoca-socios-para-atos-pro-bolsonarona-ro,70002836963>>. Acesso em: 31 set. 2019.

HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível*. A política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; CPDOC, 1990.

LAMARÃO, Sérgio; MONTALVÃO, Sérgio. *Clube Militar*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/clube-militar>>. Acesso em: 28 set. 2019.

PIMENTEL, Gilberto. Juízo *Senhores Governantes*. 2017. Disponível em: <<http://clubemilitar.com.br/pensamento-do-clube-militar-37/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

RODRIGUES, T. M. S. *Guerra e política nas relações internacionais*. 2008. 418 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, Thiago (2014). Agonismo y genealogía: hacia una analítica de las Relaciones Internacionales. Madrid: *Relaciones Internacionales*, n. 24, pp. 89-107.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975



A JUNÇÃO DE RIOS TÃO DISTANTES: A GUERRA DO PARAGUAI  
E A ABERTURA DO RIO AMAZONAS E SEUS AFLUENTES  
À NAVEGAÇÃO INTERNACIONAL

Marcos André de Lima Pacheco (INEST/UFF)

RESUMO

Durante a Guerra do Paraguai não era só questões dos rios que compõem a Bacia do Prata que constavam na Agenda Diplomática brasileira, questões ligadas ao rio Amazonas e seus afluentes foram amplamente debatidas e negociadas pela Chancelaria de forma portentosa, neutralizando a probabilidade de qualquer desfecho contrário aos interesses do Império brasileiro. O ímpeto exploratório das potências da época – EUA, Inglaterra e França – impulsionou o debate sobre a liberação da navegação internacional no rio Amazonas e seus afluentes e a ameaça à soberania brasileira. O presente trabalho pretende através de uma nova abordagem analisar em que medida a guerra do Paraguai influenciou na abertura do rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional. De certo, analisar o passado é importante para se compreender o presente, pois com o passar do tempo a região volta a ser espaço de poder hegemônico e de disputa geoeconômica global.

**Palavras-chave:** Guerra do Paraguai, Rio Amazonas, Navegação internacional.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura analisar em que medida a Guerra do Paraguai influenciou na abertura do rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional como solução dos atritos que envolviam direta ou indiretamente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, bem como para neutralizar as Repúblicas americanas do Pacífico.

O Império Brasileiro embora reivindicasse a livre navegação na Bacia do Rio da Prata, mantinha fechado o rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional. Como consequência dessa posição contraditória, o Brasil sofreu pressões, principalmente dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que apresentavam ambições em relação à região amazônica. É importante ressaltar, que durante a guerra do Paraguai, a diplomacia do Império brasileiro, desempenhou um valioso papel, garantindo suprimentos de armas e munição na Europa, anulando hostilidades de governos à causa aliada e isolando politicamente o Paraguai. Sendo certo, que as ações para a abertura a navegação da bacia amazônica, um ponto pouco evidenciado, mas de muita eficiência, evitou o prolongamento da guerra, bem como, a abertura de outra frente de conflito com nações ribeirinhas e com potências interessadas na livre navegação dos rios que integram essa importante bacia.

Procurando oferecer uma melhor compreensão, optou-se por estruturar o presente artigo da seguinte forma: no primeiro item, será apresentado o que consistia o domínio fluvial; posteriormente, segundo item, discute-se a importância da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica no que tange a economia, integração territorial e relações internacionais do Império brasileiro; por fim, serão apresentados e discutidos o momento da guerra em que se deu a abertura, demonstrando como essa ação solucionou atritos que envolviam direta ou indiretamente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, bem como neutralizou as Repúblicas americanas do Pacífico.

## DOMÍNIO FLUVIAL

A livre navegação nos rios internacionais, até hoje, não constitui princípio do direito internacional, apesar de ser defendido por inúmeros autores. No entanto, a corrente favorável à liberdade é cada vez mais majoritária, mas com precauções em favor dos estados ribeirinhos.

O Congresso de Viena, em 1815, marcou um ponto de inflexão na regulamentação dos rios internacionais. Pretendendo a intensificação e a agilização do intercâmbio comercial no continente europeu, o Congresso previu a navegação livre dos rios Reno, Scheldt, Neckar, Main, Mosela e Mosa, tendo ainda como intento a extensão de tal disposição aos demais rios internacionais do continente.

O regulamento formulado em Viena, embora inovador em teoria, não teve seus artigos postos totalmente em prática. Ainda que as premissas do congresso

fossem aplicadas eficientemente em certos rios europeus, em outros, como o Reno, a navegação permanecia limitada. Assim, o argumento das autoridades brasileiras, que ainda negavam aos países vizinhos a navegação amazônica, para a defesa de sua política e soberania, tornou-se poderoso.

A França e os Estados Unidos, amparados pelo Direito Positivo, eram adeptos do direito natural, do direito de liberdade, direito de todos os ribeirinhos de se comunicar com o Oceano.

A doutrina brasileira, sempre sustentou, em documentos oficiais, que a liberdade de navegação nas partes dos rios que atravessam o território nacional pertence exclusivamente ao Brasil e que só a este competiria, quando lhe parecesse oportuno, abri-las ao comércio e à navegação de outros ou de todos os estados, o que seria feito por ato próprio, espontâneo, ou por acordo prévio<sup>1</sup>.

Assim, a posição oficial do Brasil em relação à livre navegação dos rios internacionais mostrava-se contraditória, ou com orientação colidente, principalmente em relação ao Amazonas e ao rio da Prata, existindo tendências doutrinárias e interesses nacionais em jogo. Em verdade, no Amazonas possui as “bocas” e estava pouco interessado em fazer concessões aos possuidores das cabeceiras dos rios formadores (Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela) e do outro lado, na Bacia Platina, ocorria o inverso, a Argentina e o Uruguai a foz, enquanto o Brasil era senhor das cabeceiras.

A política restritiva conduzida pelo Brasil na Amazônia estava em explícita contradição com a política desempenhada pelo país na bacia do Prata. Nesta última região, por um lado, a diplomacia brasileira, a partir de sua posição de ribeirão superior, agiu com o manifesto interesse de manter aberta a navegação fluvial; naquela, por outro, as fozes do Amazonas eram de posse brasileira, e as autoridades imperiais resistiam em fazer concessões aos países vizinhos.

Em 1847, no Congresso Americano realizado em Lima a diplomacia do Império foi poupada de enfrentar questões espinhosas, como o tráfico de escravos e a livre navegação no Amazonas. Cabe ressaltar, que nesse Congresso, foram assinados tratados de confederação, de comércio e navegação, que previa a liberdade de navegação dos rios internacionais, princípio que ia de encontro aos interesses do Império na Bacia Amazônica<sup>2</sup>.

A incongruência da política brasileira acerca da liberdade de navegação era exposta até mesmo pelos políticos do Império. As contradições entre as diferentes políticas aguçaram-se na gestão de Paulino de Souza, uma vez que foi naquele período que a diplomacia brasileira abandonou sua posição de neutralidade no Prata com o objetivo de garantir a navegação destes rios. Somavam-se a esse contraste as pressões externas pela abertura dos rios amazônicos.

1 ACCIOLY, Hildebrando. Manual de direito internacional público – 22. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

2 SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. O Brasil entre a América e a Europa. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

Durante a Guerra do Paraguai, o Governo Imperial deparou-se com um dilema moral, conforme foi expresso no 3º quesito da consulta à seção dos Negócios Estrangeiros do Conselho de Estado, tendo sua resposta no parecer de dezembro de 1865, que indagava se não haveria comprometimento da coerência e lealdade, do Império, ao exigir do Paraguai “*concessão da navegação largas e liberais e procedendo diversamente quanto ao Amazonas?*”<sup>3</sup>

## O MAJESTOSO PRATA E O CAUDALOSO AMAZONAS

Em 1844, inaugurou-se na agenda da diplomacia do Império do Brasil, “*um período que se estenderia de 1844 a 1876 e seria caracterizado pela ruptura com relação à fase anterior e pelo robustecimento da vontade nacional*”<sup>4</sup>. Nessa nova estratégia nacional, consolidaram-se a defesa da Amazônia, e uma presença decisiva na bacia platina.

De certo, o comércio brasileiro sofria influência direta dos rios platinos, a ameaça da restrição da navegação era um “fantasma” que rondava o Império brasileiro, assim, a questão da livre navegação na bacia platina era constante na agenda da Política Externa Brasileira. O apogeu econômico do Império no período, conduzido pela expansão das exportações do café e do protecionismo tarifário que substituiu as baixíssimas tarifas impostas pelo sistema de tratados. Para manter o ritmo deste crescimento, a integração entre rotas de escoamento e regiões produtoras era essencial. O fechamento dos rios platinos configuraria obstrução à única forma de romper o isolamento do Mato Grosso em relação ao restante do Império e de possibilitar o contato comercial com o Paraguai e com as províncias argentinas de Entre Rios e Corrientes<sup>5</sup>. A livre navegação era, portanto, necessária para o avanço dos interesses comerciais brasileiros, bem como das potências capitalistas, os Estados Unidos, a França e a Inglaterra<sup>6</sup>.

Do ponto de vista estratégico, a livre navegação no Prata era fundamental para a manutenção da soberania brasileira sobre a integralidade de seu território e das independências de Paraguai e Bolívia.

Sendo certo, que o fechamento dos rios, devido a nacionalização, dificultaria o acesso a parte do território do Império, como o Mato Grosso, o oeste de São Paulo e o norte do Paraná, “*regiões estas ainda pouco povoadas, de fato, mas que mais cedo*

---

3 CARVALHO, Delgado de. História Diplomática do Brasil. São Paulo, Editora Nacional, 1959.

4 CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

5 BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai. Brasília: FUNAG, 2010.

6 TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. O visconde do Uruguai e sua ação diplomática para a consolidação da política externa do império. Brasília: FUNAG, 2011.

*ou mais tarde teriam de desempenhar relevante papel no complexo sul-americano*<sup>7</sup>. Por terra, a província de Mato Grosso estava isolada, sendo a única forma de contato regular com o Rio de Janeiro era através da navegação fluvial<sup>8</sup>. À época, a navegação dos rios era imprescindível como rotas de contato, uma vez que as vias de acesso, não fluviais, não eram desenvolvidas.

De acordo com os ensinamentos de Francisco Doratioto<sup>9</sup>, a livre navegação do Rio da Prata influenciou na elaboração do Tratado da Tríplice Aliança. Que, nesse ponto, recebeu diversas críticas do Conselho de Estado do Império por não constar no corpo do Tratado, a demolição das fortificações paraguaias nos rios em que houvesse outra nação ribeirinha. A ausência, explica-se pelo fato que a Argentina se localiza na foz dos rios brasileiros e não iria aceitar uma regulamentação que impedisse fortificações construídas pelos países ribeirinhos em tal situação, autorizando apenas os países ribeirinhos das nascentes. De certo, se tal princípio fosse aceito, o Império se complicaria na sua posição com Bolívia e Peru, em relação ao Amazonas e seus afluentes, cuja foz e não a nascente, se localiza em território brasileiro.

A região da bacia amazônica passou a ocupar maior atenção dos políticos do Império a partir de 1850, com o advento da navegação a vapor e da exploração da borracha, com o acúmulo de pressões externas e com a formulação de uma política de limites. O debate acerca da liberdade de navegação na Amazônia encaixava-se em um contexto de ampla discussão no âmbito internacional e de formação de princípios de direito que regulassem a navegação fluvial.

Ao longo do período colonial, a deliberação quanto à abertura da navegação cabia exclusivamente ao país detentor das margens dos rios. As disputas tinham como objeto, portanto, a posse dos cursos fluviais. Assim sendo, o Tratado de Madri, assinado em 1750, ao conferir a posse das duas margens do rio Amazonas a Portugal, garantia a este país – e, posteriormente, ao Brasil – o direito de conceder ou vetar o privilégio da navegação.

As diretrizes para as negociações eram claras, a utilização do *uti possidetis* na determinação das fronteiras e a regulamentação da liberdade de navegação por meio de convênios bilaterais, a fim de afastar os países não-ribeirinhos<sup>10</sup>. Estava inaugurada, a política de utilizar a abertura da navegação fluvial como instrumento de barganha por vantagens territoriais.

A questão da abertura do rio Amazonas e seus afluentes à navegação interna-

7 PALM, Paulo Roberto. A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro. Brasília: FUNAG, 2009.

8 DORATIOTO, Francisco. “Guerra do Paraguai”, in: Histórias das Guerras (MAGNOLI, Demétrio. Org.) SP, Contexto, 2006.

9 DORATIOTO, Francisco. Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

10 SANTOS, Luís Claudio Villafañe Gomes. O império e as repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889). Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

cional, não esbarrava apenas nos entraves econômicos do Império, haviam questões ligadas diretamente à soberania do território, em verdade, para o Império os Estados Unidos da América representavam o principal risco aos interesses brasileiros na Amazônia, devendo, por isso, suas pressões, interesses, solicitações e influências serem observadas, cautelosamente analisadas e controladas<sup>11</sup>. Ainda existia o temor de se repetir no Império, com a abertura do rio Amazonas à navegação internacional, o que ocorreu com o Império Chinês no final da guerra do Ópio<sup>12</sup>.

## QUESTÕES DA ABERTURA E MOMENTO DA GUERRA

Durante a Guerra do Paraguai não era só questões dos rios que compõem a Bacia do Prata que constavam na Agenda Diplomática brasileira, questões ligadas ao rio Amazonas e seus afluentes foram amplamente debatidas e negociadas pela Chancelaria de forma portentosa, neutralizando a probabilidade de qualquer desfecho contrário aos interesses do Império brasileiro. No entanto, é importante ressaltar, que a organização diplomática do Império brasileiro, não teve êxito em conquistar a opinião pública internacional à causa aliada, a simpatia da população e dos governos das Repúblicas sul-americanas da costa do Pacífico e dos Estados Unidos, voltava-se para Solano López. O conflito analisado era acompanhado pela disputa de espaço de poder hegemônico e por embate geoeconômico global, entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. No entanto, é importante destacar, que o Império brasileiro resistiu a pressões por décadas sem alterar sua posição – sendo que as manifestações estrangeiras afloravam em forma de viagens científicas, solicitações de exploração, expedições ilícitas, publicações reivindicadoras, ameaças e pretensões de conquista.

Sendo certo que as pretensões americanas sobre o rio Amazonas eram crescentes, em 1849 e 1850, as autoridades brasileiras recusaram investida americana na Amazônia, realizada pelos Secretários do Interior e dos Estrangeiros deste país, que pautavam suas propostas sob o argumento de que se o Império não podia aproveitar as riquezas de tão caudaloso rio e da região, os Estados Unidos estavam prontos e não poupariam esforços para fazer quaisquer despesas para aquela navegação e exploração. No entanto, o advento da Guerra da Secessão interrompeu momentaneamente<sup>13</sup> o ímpeto empreendedor americano em relação ao Amazonas.

Os ingleses após sucederem os holandeses na Guiana em 1796 passaram a se aventurar em terras reconhecidamente pertencentes ao Império, gerando desconforto e incidentes, culminando com uma disputa territorial, resolvida apenas em

11 GREGÓRIO, Vitor Marcos. Uma face de Jano: a navegação do rio Amazonas e a formação do Estado brasileiro (1838 – 1867) – São Paulo: FAPESP, 2012.

12 LUZ, Nícia Vilela. A Amazônia para os negros americanos (as origens de uma controvérsia internacional). Rio de Janeiro: Saga, 1968

13 Em maio de 1962, os EUA submeteram proposta ao Império brasileiro da criação de uma empresa binacional de colonização da região Amazônica com negros recém-libertos pela guerra civil daquele país.

1904. Em 1853, a Inglaterra aumenta suas abordagens pela livre navegação de seus navios no rio Amazonas<sup>14</sup>, no entanto devido a negação do Império e posteriormente a questão Christie diminuiu a sanha inglesa.

Os vizinhos Amazônicos do Brasil passaram a partir de 1850, a procurar de forma mais objetiva a liberação da navegação no rio Amazonas. Devido às instabilidades internas, não conseguiram emplacar uma ação concreta com o Brasil, cuja tática, sempre foi tratar separadamente com cada um deles, evitando, de certo, coligações contrárias a seus interesses.<sup>15</sup>

Em verdade, todas as Repúblicas sul-americanas ribeirinhas da Bacia Amazônica sofreram influência americana para pleitearem e posteriormente estenderem o direito de navegação no rio Amazonas.

A Bolívia, buscou acesso ao Atlântico através do Prata ou do Amazonas, sendo que para atingir seu objetivo, sempre procurou apoio das grandes potências, que tudo faziam para robustecer suas relações comerciais com as recentes Repúblicas da América do Sul, e estavam diretamente interessadas no acesso fluvial a tais Repúblicas e na exploração do Amazonas. É interessante ressaltar, que em 1866, em plena Guerra do Paraguai, o governo boliviano protestou contra as estipulações contidas no artigo XI do Tratado da Tríplice Aliança, que comprometia os interesses do país. Ainda no mesmo ano, ofereceu apoio ao Paraguai com 12 mil soldados<sup>16</sup>. Assim, a Chancelaria Imperial assinou com o governo boliviano o Tratado de Limites, Comércio e Navegação, não concretizando o apoio a Solano López.

Dentre as Repúblicas sul-americanas da costa do Pacífico, o Peru, foi o que mais se empenhou por uma saída ao Atlântico através do Amazonas. Cabe ressaltar, que em 1851 foi firmado com os Estados Unidos da América, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, que autorizava a navegação por toda extensão dos rios peruanos a cidadãos norte-americanos. A Diplomacia imperial viu na manobra, uma forma dos Estados Unidos, assimilando a condição de ribeirinho superior, invocar a doutrina e forçar passagem ao Atlântico, a contramano obra brasileira veio com a assinatura do Tratado de Comércio, Navegação e Limite, com aquele país, afirmando a exclusividade dos ribeirinhos na utilização de rios comuns. Assim, o Governo peruano obteve uma grande vitória ao assentar uma política de igualdade com o Brasil a respeito da navegação Amazônica<sup>17</sup>.

Contudo, o ato que viria a instituir a liberdade de navegação no Amazonas partiria do Executivo brasileiro, através de um Decreto de 7 de dezembro de 1866,

14 PALM, Paulo Roberto. A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro. Brasília: FUNAG, 2009

15 PALM, Paulo Roberto. A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro. Brasília: FUNAG, 2009

16 DORATIOTO, Francisco. Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

17 PALM, Paulo Roberto. A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro. Brasília: FUNAG, 2009

que abria, aos navios mercantes, o Amazonas até a fronteira, mas também o Tocantins até Cametá, o Tapajós até Santarém, o Madeira até Borba, o Negro até Manaus e o São Francisco até Penedo.

É importante destacar, que de acordo com o Decreto nº 3749 de 7 de dezembro de 1866, o Imperador prometia a completa abertura do rio Amazonas, o mais portentoso rio do mundo e de seus afluentes, até a fronteira com o Peru e do rio São Francisco, à navegação comercial de todas as nações em setembro de 1867. E ainda, prometia da mesma forma, a abertura de todos os rios do Prata, se a guerra terminasse com a vitória sobre Solano López.

No cenário do conflito, Guerra do Paraguai, esse momento era conturbado para o Exército aliado – recente derrota em Curupaiti, nomeação de Caxias como Comandante-em-chefe das forças brasileiras em 19 de novembro de 1866, que ao chegar procurou reorganizar as tropas, uma vez que estavam desorganizados, com problemas de integração entre os Comandantes, carentes de soldados e com o moral baixo devido à derrota no ataque de Curupaiti. Além, de o Império brasileiro vislumbrar a possibilidade de ter que prosseguir a operação militar sozinho, já que se temia que a Argentina suspendesse as operações em decorrência de uma eventual paz com o Paraguai ou em virtude de dificuldades internas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em verdade, o fascínio exercido pelo rio Amazonas sobre as Potências da época – devido seus mitos de riquezas escondidas, riquezas naturais, território pouco explorado e precário povoamento – impulsionou o debate sobre a liberação da navegação internacional no rio Amazonas e seus afluentes e ameaça à soberania brasileira.

Apesar das providências internas, o Governo Imperial brasileiro empreendeu ações diplomáticas que, mediante concessões recíprocas, fortaleceu sua posição junto aos pretendentes à navegação amazônica. Com a assinatura de tratados com seus vizinhos ribeirinhos, desarticulou a aliança com as grandes potências, angariando a simpatia e solucionando, através de barganha, os problemas estabelecidos de limites.

O Decreto colocou fim a um impasse que posicionava em lados opostos ao Império do Brasil, Potências que tinham interesse na internacionalização dos rios da Bacia Amazônica, além das nações ribeirinhas. Evitando assim, a composição de apoio e alianças com o Paraguai, fortalecendo ainda mais a resistência ou até mesmo proporcionando uma contraofensiva.

É importante pontuar, que no mesmo decreto o Império brasileiro, pautados no interesse Nacional, abre à navegação internacional rios nacionais, que tem seus cursos inteiramente dentro do limite do país, rios Tocantins e São Francisco.

A promessa de abertura não só do rio Amazonas e seus afluentes, mas de todos os rios da Bacia Platina, durante a Guerra do Paraguai, acaba servindo como



justificativa da Guerra, no intuito de demonstrar ao mundo, as oportunidades para o progresso das nações com a derrota de Solano López.

Cabe ressaltar, que o Decreto é assinado no momento em que as tropas aliadas enfrentam sérios problemas no teatro de operações, vislumbrava-se a continuação dos conflitos mesmo com o possível afastamento da Argentina. Se o Império prosseguisse as operações, teria que assegurar que o Paraguai não teria apoio ou concretizasse alianças. Assim, a assinatura do Decreto exerce, através da demonstração de boa vontade do Império brasileiro, o papel de atrair a simpatia das nações, mantendo o isolamento do Paraguai.

Não se pode esquecer que, a partir desse momento seria de suma importância à simpatia de outras nações para o reaparelhamento das tropas que estavam em campo, sendo viável o fornecimento de armas e munições, bem como o acesso a novas tecnologias e estratégias.

Além disso, seria importante o atendimento do pleito de políticos regionais pela abertura à navegação internacional que era visto como um fator primordial para o progresso e ocupação da região, bem como alavancaria o desenvolvimento econômico regional.

Outro ponto seria a solução para o déficit do tesouro devido à guerra e gastos subsequentes com as despesas de guerra, sendo a livre navegação do rio Amazonas considerada o meio mais eficaz para saná-los, pois ampliaria os ganhos do Império brasileiro com o aumento do comércio no Amazonas, devido à entrada de navios mercantes de diversas bandeiras.

Assim, pode-se observar, que a abertura do rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional não foi resultado apenas da pressão de potências da época, temos que considerar que diante de diversos elementos em jogo, a articulação em torno de se evitar a possibilidade de atrito que envolvesse direta ou indiretamente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha e a neutralização do ímpeto das Repúblicas americanas do Pacífico, ligadas diretamente ao momento da Guerra do Paraguai, foi fundamental na solução de tão desgastante questão para o Império brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público* – 22. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

BARRIO, Cesar de Oliveira Lima. *A Missão Paranhos ao Prata (1864-1865): diplomacia e política na eclosão da Guerra do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

CARVALHO, Delgado de. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1959.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Bra-

sília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DORATIOTO, Francisco. *Guerra do Paraguai*, in: Histórias das Guerras (MAGNOLI, Demétrio. Org.) SP, Contexto, 2006.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. *Uma face de Jano: A navegação do rio Amazonas e a formação do Estado brasileiro (1838-1867)*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LUZ, Nícia Vilela. *A Amazônia para os negros americanos (as origens de uma controvérsia internacional)*. Rio de Janeiro: Saga, 1968

PALM, Paulo Roberto. *A abertura do rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2009.

SANTOS, Luís Claudio Villafañe Gomes. *O império e as repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889)*. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

SANTOS, Luís Claudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

TORRES, Miguel Gustavo de Paiva. *O visconde do Uruguai e sua ação diplomática para a consolidação da política externa do império*. Brasília: FUNAG, 2011.

# 8

## **ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



BELT AND ROAD INITIATIVE:  
UMA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

*“As the world has been conquered, it is now a question of preserving it.”*

*Paul Sarasin, 1910<sup>1</sup>*

Patricia Guimarães de Campos (PPGRI- UERJ)

RESUMO

Lançada em 2013, a *Belt and Road Initiative* (BRI) foi aclamada como a visão geoeconômica mais ambiciosa da história recente. Desde a sua introdução, houve uma grande preocupação sobre o potencial impacto da iniciativa em relação à mudança climática. Em especial, dado ao grande consumo chinês de energias advindas da queima de carvão mineral. A China enfrenta um grande desafio na tentativa de integrar a iniciativa a um caminho viável de desenvolvimento sustentável. Uma forma de alcançar esse resultado seria alinhar os projetos à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG) da ONU. O trabalho objetiva analisar a *Belt and Road Initiative* sobre uma ótica do desenvolvimento sustentável e de seus resultados para o meio ambiente e para a crise climática.

---

1 Paul Sarasin: naturalista suíço e fundador do Parque Nacional da Suíça. Discurso no Oitavo Congresso Internacional de Zoologia. Graz; Suíça, 1910.

## INTRODUÇÃO

Lançada em 2013 pelo presidente Xi Jinping, a *Belt and Road Initiative* (BRI) foi aclamada como a visão geoeconômica mais ambiciosa da história recente. A iniciativa, abrange mais de dois terços da população mundial e envolve projetos que abrangem o valor de trilhões de dólares em investimentos.

Dentre seus principais objetivos está o de melhorar a conectividade regional e facilitar as integrações econômicas da China e de seus parceiros estratégicos. Este foco é impulsionado, em grande parte, por uma necessidade de se encontrar a melhor forma de fazer uso do excesso de capacidade industrial do país e da sua reserva de capital. Desde a sua introdução, houve uma grande preocupação sobre o potencial impacto da iniciativa em relação à mudança climática. Em especial, dado ao grande consumo chinês de energias advindas da queima de carvão mineral, uma das fontes mais poluentes do mundo e com o maior nível de emissão de gases poluentes.

A China e os países da BRI enfrentam um grande desafio na tentativa de integrar a iniciativa em um caminho viável de desenvolvimento sustentável. Isso ocorre porque a implementação de um BRI verde e sustentável exigirá um exame minucioso da estratégia e dos princípios básicos que norteiam a iniciativa. Além disso, é preciso garantir que as comunidades locais que perpassam a Rota estejam totalmente engajadas com a ideia de um desenvolvimento verde.

Dado o seu grande potencial, um maior investimento da iniciativa em projetos que priorizem um desenvolvimento sustentável pode trazer resultados positivos no longo prazo. Assim, uma forma de alcançar esse resultado seria alinhar os projetos à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG) da ONU. Ainda, estenderia e atualizaria o projeto se ele buscasse explicitamente uma transformação sustentável dos países que fazem parte da BRI. Desta forma, poder-se-ia garantir que os domínios da política da BRI contribuam significativamente para a redução da pobreza, do desenvolvimento social, mas principalmente para a sustentabilidade do meio ambiente da região. Desta forma, a BRI atuaria como um acelerador da promoção das metas da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O presente trabalho objetiva analisar a *Belt and Road Initiative* sobre uma ótica do desenvolvimento sustentável e de seus resultados positivos e negativos para o meio ambiente e para a crise climática. Em recente estudo, o IPCC da ONU determinou que para evitar-se uma catástrofe ambiental o planeta precisaria revisar sua meta do Acordo de Paris de 2 graus centígrados para 1,5 graus<sup>2</sup>. Desta forma, é imprescindível analisar os resultados de um projeto de grande extensão e magnitude, especialmente frente ao histórico altamente poluidor da China.

---

2 IPCC -Aquecimento Global de 1,5 graus centígrados- Outubro, 2018

## A BELT AND ROAD INITIATIVE

Ao fim de 2013, o presidente chinês Xi Jinping anunciou um dos mais ambiciosos projetos de economia e política externa do país. Ele convocou a China para a construção de um cinturão econômico da Rota da Seda e uma Rota da Seda Marítima do século XXI, que posteriormente ficou conhecida como *One Belt, One Road* (BRI), ou *Belt and Road Initiative*. (CAI, 2017, p.2)

A essência do BRI não pode ser dissociada das reformas internas em curso na China, especialmente na área econômica. Frente a uma desaceleração do crescimento anual do PIB (de dois para um dígito, mas ainda assim alta para os padrões globais de cerca de 6,5%), a liderança chinesa está tentando conduzir a economia chinesa de um modelo voltado para a exportação de manufatura para um voltado para um maior consumo doméstico e de serviços. Um dos objetivos primordiais dessa nova estratégia é assegurar os interesses nacionais, como os de segurança energética e alimentar, primordiais para o governo chinês. ( ABDENUR, LEVAGI, 2018, p. 6)

A China desenvolveu uma reputação como a ‘fábrica do mundo’ nas últimas décadas. Esta situação, contudo, passou a mudar quando suas vantagens comparativas na indústria, como baixos custos trabalhistas, começaram a declinar. Assim, o governo busca alcançar as áreas que correspondem ao topo das cadeias globais de valor. Para isso, é necessária uma atualização da sua indústria. De fato, este se tornou uma das prioridades dentro das metas econômicas chinesas, refletindo na estratégia intitulada “*Made in China 2025*”, que busca reestruturar a indústria de manufaturas de baixo custo. (CAI, 2017, p.8)

Outra questão que envolve a criação é o problema do excesso de produção, que ocorreu em razão do grande estímulo que a indústria chinesa recebeu para evitar que o país entrasse em recessão, ao elevar os preços das commodities à níveis muito altos. Embora este estímulo tenha sido eficaz em seu objetivo, acarretou em um excesso de capacidade em muitos setores da indústria do país como cimento e aço. O BRI pode aliviar alguns destes problemas, ao transferir a produção para fora da China. Ou seja, as empresas poderiam se aproveitar dos baixos custos trabalhistas de outros países da Ásia e ainda utilizar a infraestrutura recém construída para facilitar as exportações para China e globalmente. (CAI,2017, p.12; MINER, 2016, p.12)

Apesar da falta de uma definição concreta sobre o que realmente é o projeto BRI, não há dúvida de que a iniciativa está bem encaminhada. Diversos projetos se encontram em andamento atualmente como, por exemplo, o Corredor Econômico China-Paquistão - que conecta Kashgar na província chinesa de Xinjiang ao Porto de Gwadar no Paquistão. Outros projetos que podem ser mencionados são o porto de Kyaukphyu e a Zona Econômica Associada - que conecta a província chinesa de Yunnan a Baía de Bengal em Mianmar e já alcançou um significativo progresso. (EMBAIXADA DA SUÉCIA, 2018, p.6)

## A BELT AND ROAD INITIATIVE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A implementação do BRI resultará em investimentos significativos em todo o mundo, beneficiando milhões de pessoas. No entanto, a construção desses novos projetos de infraestrutura também pode resultar em uma pegada ambiental de grandes proporções. (WWF, 2018, p.14)

Desta forma, a China e os demais membros do BRI, enfrentam um grande desafio na tentativa de viabilizar a integração da iniciativa em um caminho de desenvolvimento sustentável. Isso ocorre em razão das dificuldades na implementação de uma iniciativa verde e sustentável. Tal objetivo exigirá um exame minucioso da estratégia e dos princípios básicos por trás da iniciativa. Uma das melhores formas de se alcançar uma verdadeira “*Green Belt and Road*” seria aliando estritamente os objetivos do projeto e seus resultados à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. (UNDP,2017, p.55)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um documento adotado pelos líderes mundiais em 2015 para orientar o curso do desenvolvimento mundial entre 2015-2030. Em 2 de agosto de 2015, um documento intitulado “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” foi apresentado durante as negociações intergovernamentais. O documento foi posteriormente adotado como a agenda de desenvolvimento pós-2015 na Cúpula da ONU em setembro de 2015. O documento inclui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (SDG), com 169 alvos específicos. Desde sua adoção, a agenda de 2030 levantou expectativas globais que abrirão caminho para um crescimento inclusivo, equitativo e sustentável em todo o mundo. (UNDP,2017, p.22)

A BRI e seus investimento em infraestrutura têm o potencial de contribuir para o desenvolvimento sustentável e alcançar muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dentre eles podemos elencar: SDG 9 - indústria, inovação e infraestrutura, SDG 6- água potável e saneamento, SDG 7 - energia limpa acessível, SDG 13- ação contra a mudança global do clima , SDG 14- vida na água e SDG 15 - vida terrestre. (WWF, 2018, p.11)

No ano de 2006, o presidente Chinês Xi Jinping, pediu por uma “Rota da Seda verde, saudável, inteligente e pacífica”. Ele sugeriu que os participantes da iniciativa deveriam aprofundar sua cooperação em relação à proteção ambiental, intensificar a preservação ecológica e construir uma Rota da Seda Verde. Neste mesmo ano, foram lançadas diversas diretrizes importantes em termos de proteção ambiental para o BRI, como, por exemplo o “Guia para a Promoção de uma Belt and Road Verde”. (WWF,2018, p. 11)

Ainda, foi criado o “Plano de Cooperação Ecológica e Ambiental” (BREECP) envolvendo 25 projetos-piloto da BRI com propostas de proteção ambiental. Além disso, está sendo criado um fundo de preparação de projetos que pode melhorar a



tributação para danos ao meio ambiente. Contudo, tais iniciativas ainda estão em seus projetos iniciais e as diretrizes não são vinculativas, porém elas apresentam uma boa oportunidade para a promoção de um BRI que prioriza e contribui para um desenvolvimento sustentável. (WWF,2018, p. 11)

É preciso, contudo, atentar para o fato de que a noção de sustentabilidade tem um significado diferente para a China. Tradicionalmente a terminologia era associada estreitamente à busca do alívio da pobreza. Assim, a partir da reforma e abertura política nos anos 1980, a grande busca do país pelo desenvolvimento econômico passa a ter uma perspectiva de sustentabilidade. Tal medida foi responsável por tirar milhões de pessoas da pobreza absoluta, contudo, este foi alcançado às custas de uma enorme degradação ambiental. (EMBAIXADA DA SUÉCIA, 2018, p.11)

Contudo, como visto anteriormente, esta postura mudou nos últimos anos, sendo cada vez mais forte uma busca por incentivos à proteção ambiental e a produção de bens sustentáveis. Segundo Jaffe (2018), desde a entrada de Xi Jinping no governo a política chinesa teve uma mudança de estratégia, buscando um investimento cada vez maior em energias renováveis. A China é atualmente a líder na produção de painéis solares e busca expandir seu mercado para outras áreas sustentáveis como baterias e carros elétricos. Para a autora, esta posição é estratégica e busca transformar a China na líder mundial de fontes de energia renováveis. Desta forma, Pequim objetiva se apresentar como uma opção de exportação de energia verde, permitindo aos países reduzirem suas importações de fontes de energia poluentes - como petróleo e gás - reduzindo suas emissões de carbono no processo.

O objetivo da Belt and Road é integrar o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente em todos dos aspectos da concretização da iniciativa. Assim, sendo um grande projeto que incentivará o desenvolvimento econômico em diversos países, a BRI tem sido reconhecida pela comunidade internacional como uma importante solução para a implementação da agenda de 2030. Segundo o secretário geral da ONU António Guterres, as iniciativas possuem muito em comum. Ambas buscam a criação de oportunidades, a promoção de conexões globais em diversas áreas, incluindo a construção de infraestrutura, comércio, finanças, política e intercâmbio cultural com novas oportunidades de mercado. (CCIED, 2018, p.5)

Transformar a iniciativa em um projeto verde requer uma maior compreensão dos impactos que o projeto da BRI terá na proteção ambiental, tanto local como globalmente, bem como no desenvolvimento sustentável das regiões impactadas. Isso ajudará a identificar quais projetos devem receber maior atenção política e financeira nos próximos anos. Tais medidas requerem, também, o financiamento de projetos sustentáveis em estado inicial. (CCIED, 2018, p.9)

No caso do BRI, os requisitos necessários para garantir investimentos realmente sustentáveis nem sempre foram implementados. No entanto, há uma grande ambição de buscar um crescimento nesta área. Assim, a China criou o *Fundo Verde da Rota da Seda*, uma instituição estabelecida especialmente para tratar de investimentos em projetos de ecologicamente corretos. Estima-se que o fundo possua

4,5 bilhões de dólares, sendo até o momento utilizado apenas dentro do território chinês. (EMBAIXADA DA SUÉCIA, 2018, p. 101)

## A BELT AND ROAD E A MUDANÇA CLIMÁTICA

Uma importante questão sobre a BRI é se ela será capaz de contribuir ou prejudicar os esforços mundiais para combater a mudança climática e buscar um desenvolvimento sustentável. Se a iniciativa investir em projetos verdes e com baixa emissão de carbono, estes podem ser o motor para a promoção e liderança de um desenvolvimento em infraestrutura ecológico e essencial para atingir as metas globais para um desenvolvimento sustentável e principalmente para enfrentar a crise climática.

A China declarou seu compromisso de garantir que os investimentos da BRI atendam aos padrões ambientais e de sustentabilidade mundiais. No entanto, o tamanho da iniciativa e sua vasta cobertura, que abarca diversos contextos ambientais, socioeconômicos e políticos, representam um grande desafio para transformar a retórica verde em realidade. (SHANG-HONG, JOHNSON, 2018, p. 1)

Para os países do sudeste Asiático a BRI pode reforçar as conexões com a região e facilitar o crescimento econômico. Contudo, a infraestrutura é um investimento de longo prazo e resulta em consequências também de longo prazo. Os governos devem reconhecer que decisões em relação ao desenvolvimento de infraestrutura envolvem trade-offs sociais, econômicos e ambientais. (SHANG-HONG, JOHNSON, 2018, p.2)

Atualmente o setor energético é responsável pela maior parte do investimento da BRI. Focando em usinas de carvão e energia hidrelétricas e, em menor grau, nas usinas e oleodutos a gás. Tal investimento suscita muitas preocupações com relação às consequências ambientais da iniciativa. O sudeste asiático responde por cerca de 23% dos projetos de base energética advinda de carvão chineses dentro da BRI, com projetos em construção que estão localizados na Indonésia e no Vietnã. A construção de usinas de carvão representam uma fonte de energia barata e eficiente, incentivando o crescimento econômico e de fácil acesso. Contudo, seu custo no longo prazo é muito maior que seus benefícios, a medida em que energias limpas e renováveis se tornam mais competitivas e o custo de emissão de carbono cresce cada vez mais em termos não só ambientais, como também econômicos e sociais. (WWF, 2018, p.16; SHANG-HONG, JOHNSON, 2018, p.2)

Existem razões contundentes para que haja uma grande preocupação com os projetos de usinas de carvão da BRI. O consumo de carvão é a maior causa do aquecimento global e seis dos dez países mais vulneráveis à mudança climática se situam dentro da BRI, o que demonstra que os membros da iniciativa são extremamente sensíveis à questões relacionadas com o clima. Ainda, há um consenso entre os países desenvolvidos em reduzir o consumo de energias de carvão e investir cada vez mais em energias limpas. (CHAO, 2018)

Contudo, apesar de haver um grande número de projetos de usinas de carvão, a maioria deles foram acordadas antes de 2013 - quando a BRI foi proposta. Porém, a eliminação completa das usinas de carvão são um assunto controverso, pois esta é uma energia barata, o que configura a melhor fonte de energia para países em desenvolvimento. Assim, para países em desenvolvimento fontes de energia de carvão são muito difíceis de serem abandonadas. (CHAO, 2018)

Outra fonte de energia de grande investimento na BRI são as usinas hidrelétricas. Estas atualmente a forma mais eficiente de energia, podendo contribuir com outras fontes intermitentes. No entanto, as barragens afetam a hidrologia e fragmentam sistemas fluviais ao atrapalhar os movimentos migratórios de peixes, contribui para o aumento de sedimentos no leito dos rios, além de serem grandes emissoras de gases estufa. Em recente estudo desenvolvido pela WWF, concluiu-se que as hidrelétricas configuram uma das fontes mais prejudiciais para o meio ambiente, assim como as fontes advindas do carvão. A maior parte dos projetos hidrelétricos da BRI serão construídos na região do Mekong, no Laos e no Camboja a China desenvolveu mais de 20 barragens. (SHANG-HONG, JOHNSON, 2018, p.3)

Ainda, oleodutos e gasodutos foram construídos sobre a égide da BRI, incluindo o projeto do “Gasoduto de óleo cru China - Mianmar” e o projeto de um gasoduto China - Mianmar. Contudo, tais investimentos aumentam a emissão de combustíveis fósseis na atmosfera, além de serem suscetíveis à vazamentos que causam enormes danos à biodiversidade. Outra questão concernente ao meio ambiente se dá em relação dos investimentos em transporte e na construção de rodovias e ferrovias. Tais construções podem causar impactos ambientais como erosão do solo, prejudicar o movimento de animais em seu habitat florestal e trazer mudanças no curso de rios. (SHANG-HONG, JOHNSON, 2018, p.3; WWF, 2018, p.17)

Seria, contudo, equivocada não levar em consideração os altos investimentos chineses em desenvolvimento de tecnologias e fontes de energia renováveis, quando tratamos dos impactos que o BRI podem trazer para o meio ambiente. Em 2016, a China respondeu pelo maior investimento mundial em energia limpa com um montante de US\$ 78.3 bilhões. Seus investimentos deram início a um aumento do número de fornecedores de energia renovável no país. Em 2016, a China liderou a indústria de painéis solares com oito entre as dez maiores empresas da área no mundo. Ainda, liderou o mercado de turbinas eólicas com cinco empresas entre as dez maiores produtoras mundiais. Entre os anos de 2015 e 2016, sete dos dezoito investimentos estrangeiro chineses em energia renovável foram em países participantes da BRI, como Vietnã e Egito. (CHAO, 2018)

Outra grande conquista chinesa em termos ambientais é a promoção da chamada “Cooperação Sul-sul de Mudança Climática”. A China tem sido uma praticante ativa nesta área com suas generosas contribuições para a assistência ao clima. Atualmente, o governo chinês reconheceu o valor da BRI como promotora da prevenção à mudança climática. (CHAO, 2018)

A China tem consciência de que uma BRI hostil ao meio ambiente re-

presentaria uma perda na qual esta não poderia custear. Por esta razão, os líderes chineses prometem tornar o projeto o mais verde possível, seguindo as diretrizes dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU. É esperado que o BRI contribua, em vez de prejudicar, os esforços globais para dirimir a mudança climática. Contudo, o que se viu de concreto até o momento é que a China tem um longo caminho pela frente a percorrer.

## CONCLUSÃO

A Belt and Road Initiative é um projeto de grande magnitude que pode mudar a estrutura do mundo tanto economicamente como ambientalmente. O projeto, inspirado na antiga Rota da Seda, envolve mais de 70 países e bilhões de dólares a serem gastos em infraestrutura e construção de rotas de transporte transnacional.

A China compreende que os custos da construção de uma iniciativa que causa sérios danos ao meio ambiente não seria algo positivo para sua imagem internacional, nem para a evolução do projeto como um todo, por isso se comprometeu a seguir as diretrizes internacionais para a busca de um desenvolvimento sustentável e de um maior investimentos em projetos ecologicamente corretos.

Contudo, o que se apresentou até agora foram investimentos em fontes de energia altamente poluentes e pouca ação em relação a projetos que visem fontes de energia renováveis. Como maior consumidora e exportadora de energia de carvão mineral no mundo, a China busca exportar este modelo energético para outras regiões da BRI, investindo em usinas de carvão, assim como hidrelétricas. Embora inicialmente pareçam ser ecologicamente corretas, as hidrelétricas configuram como uma das mais poluentes fontes de energia do mundo, prejudicando movimentos migratórios de peixes, sedimentação e expulsão de espécies de seu habitat natural.

A China é hoje a maior produtora de placas fotovoltaicas no mundo, ainda é uma grande produtora de baterias para carros eletrônicos e de carros eletrônicos. Com um passado altamente poluidor e um presente que reflete todos os anos de abusos causados ao meio ambiente, é de se esperar que a China busque modificar sua realidade e investir em tecnologias verdes para dirimir a poluição no seu território.

Porém, fica a questão de porquê o país investe maciçamente em tecnologias e energias verdes em território nacional, ao mesmo tempo que leva suas empresas para produzir energia de carvão e construir hidrelétricas nos países-membros da BRI. Embora exista uma ideia de um investimento em progresso e desenvolvimento, este poderia ser feito a partir de tecnologias e investimentos verdes.

Para a construção de uma *Belt and Road* “Verde” é preciso ir além do discurso e da criação de fundos e concretizar projetos ambientalmente corretos. Entre estes projetos, o investimento em usinas de energia solar ou eólica são opções viáveis já que regiões como a Malásia e o Vietnã são excelentes para produção destas fontes de energia.

A *Belt and Road* tem o potencial de se tornar um projeto altamente poluidor, resultando em altas emissões de gases-estufa e de destruição de rios e regiões de proteção ambiental. Contudo, ela também pode se tornar o maior projeto ecologicamente correto do mundo, transformando sua tecnologia e energia em referências mundiais, fazendo da China uma referência na área.

Ainda é cedo para determinar os reais impactos do projeto e suas projeções para o futuro, mas o que podemos avaliar, a partir desta análise, é que há um longo caminho a ser percorrido. Porém uma vez alcançado este caminho, ele poderá mudar toda a estrutura internacional, trazendo um novo parâmetro energético e, talvez, uma nova visão internacional sobre a China e o desenvolvimento sustentável.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABDENUR, Adriana Erthal; LEVAGI, Ariel Gonzalez. **Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?** LSE Global South Unit Working Paper Series. London School of Economics and Political Science. Numero 1, 2008.

CAI, Peter. **Understanding China's Belt and Road Initiative.** Lowy Institute for International Policy. Março, 2017.

CHINA COUNCIL FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (CCIED). **Special Policy Study on Green Belt and Road and 2030 Agenda for Sustainable Development.** Outubro, 2018.

CHAO, ZHANG. **The Climate Change Promise of China's Belt and Road Initiative.** The Diplomat. Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/01/the-climate-change-promise-of-chinas-belt-and-road-initiative/>> Acesso em: 19.08.2019

EMBASSY OF SWEDEN. **The Belt and Road Initiative from a Sustainability Perspective.** The Swedish Trade and Investment Council. Beijing, China. Setembro, 2018.

JAFFE, Amy Myers. **Green Giant. Renewable Energy and Chinese Power. Revista Foreign Affairs.** Março/ Abril, 2018. p.83-93

SHENG-HONG, Chen; JOHNSON, Oliver. **Mapping potential climate and development impacts of China's Belt and Road Initiative: a participatory approach.** Stockholm Environment Institute. Outubro, 2018.

UNDP. **The Belt and Road Initiative: A new means to transformative global governance towards sustainable development.** United Nations Development Program. China Center for International Economic Exchanges, 2017

WORLD WILDLIFE FUND (WWF). **Greening The Belt and Road Initiative.** WWF's recommendations for the finance sector. 2018



A ARMADILHA DE RENDA MÉDIA E A CHINA:  
UMA ABORDAGEM A PARTIR DA ECONOMIA POLÍTICA  
INTERNACIONAL

Matheus de Freitas Cecílio (PEPI – UFRJ)<sup>1</sup>

RESUMO

Dentro do campo das instituições financeiras internacionais, o conceito de armadilha de renda média surge em 2007 no contexto de um estudo do Banco Mundial cujo objetivo era o de explicar o aparente refreamento de algumas economias do Sudeste Asiático. Na década que se passou desde sua criação, muitas outras instituições financeiras se valeram do termo e uma literatura se formou ao redor do conceito. No entendimento da pesquisa resumida nesta presente pesquisa, a literatura sobre o conceito de armadilha de renda média formada no seio das instituições financeiras internacionais apresenta diversas limitações no que se refere ao potencial explicativo do desenvolvimento de economias capitalistas no dado sistema interestatal competitivo. O objetivo da pesquisa é o de examinar as limitações contidas nesta literatura supracitada ao trazer como exemplo a trajetória chinesa de desenvolvimento, cujas lições podem ser úteis no sentido de sofisticar o entendimento a respeito do que é a «prisão na renda média».

**Palavras-chave:** armadilha de renda média, China, desenvolvimento

---

1 Bacharel em Relações Internacionais pela FFC - UNESP, campus de Marília. Mestrando em Economia Política Internacional pelo PEPI/IE-UFRJ.

## INTRODUÇÃO

A questão da armadilha de renda média, essencialmente, significa uma reflexão acerca dos desencontros e obstáculos presentes nos diferentes caminhos e trajetórias de desenvolvimento dos países. Ela se conecta, neste sentido, umbilicalmente à teoria e à observação histórica-prática do desenvolvimento. Não há definição universalmente aceita do termo “armadilha de renda média” na literatura, sendo que o conceito vem sendo recentemente usado para se referir às economias aparentemente “presas” na condição de renda média (FELIPE, KUMAR & GALOPE; 2014). Contudo, o termo vem ganhando especial atenção por parte das instituições financeiras internacionais, como evidenciado pelo crescente número de estudos (ASIAN DEVELOPMENT BANK; 2014; WORLD BANK; 2013). Sua primeira menção, pelos economistas do Banco Mundial Indermit Gill e Homi Kharas, data de 2007, e foi utilizada para categorizar economias do Leste Asiático que cresceram rapidamente e aparentemente estagnaram (ROBERTSON; YE; 2013). Ou seja, o termo é bastante novo, contando pouco mais de dez anos de uso, e foi gestado dentro do quadro das instituições financeiras internacionais.

Tendo em vista que a questão da armadilha de renda média se entrelaça tão profundamente com outros elementos, fazendo referência à mais ampla categoria da teoria do desenvolvimento, e que o termo é bastante recente; não é de se estranhar que diferentes autores e escolas tratem do tema sob diferentes ângulos e teorizações. “Armadilha de renda média”, dependendo da perspectiva, pode significar o mesmo que “armadilha do subdesenvolvimento”. Para outros referenciais, um país em condição de renda média nada mais é do que um país “semiperiférico” (ARRIGHI, 1997). Enfim, não há clareza cirúrgica para se tratar do conceito de “armadilha de renda média”, embora seja imprescindível defini-lo e identificá-lo como um processo histórico e observável, previsto teoricamente.

Embora, como exposto anteriormente, não haja definição universalmente aceita na literatura para armadilha de renda média (FELIPE, KUMAR & GALOPE; 2014), é imprescindível retratar o processo comumente aceito que constituiria a supracitada armadilha: o desenvolvimento econômico inicial é impulsionado pelo baixo preço do trabalho (baixos salários); conforme as atividades produtivas sobem na escala da complexidade econômica, a produtividade se eleva e os salários aumentam; com o tempo, torna-se imperativo que a referida economia, para sustentar seus níveis de crescimento, dê um salto em direção à fronteira tecnológica, avançando substancialmente na escala da complexidade econômica, incrementando a produtividade e passando a produzir bens de mais alto valor agregado e maior conteúdo tecnológico. Como consta em um relatório do Banco Mundial:

Países de renda média podem enfrentar desafios particulares pois as estratégias de crescimento que funcionaram quando eles eram pobres não servem mais às suas circunstâncias. Por exemplo, a realocação de trabalho



da agricultura para a indústria é um motor chave de crescimento em economias de baixa renda. Mas, na medida em que esse processo amadurece, os ganhos ligados à realocação do trabalho excedente começam a evaporar, salários crescem, retornos aos investimentos tornam-se decrescentes, implicando necessidade por um novo motor de crescimento. Países de renda média que ficam ‘presos’ falham em sustentar um crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) (WORLD BANK GROUP, 2017).<sup>2</sup>

É importante ressaltar que, na atual divisão internacional do trabalho, os países ‘presos’ na condição de renda média encontram dificuldades em se inserir no mercado mundial, não sendo capazes de competir com os países de renda baixa, nem com os de renda alta, encontrando-se em uma espécie de “limbo produtivo”. Nas palavras de Sonaglio, Missio e Pereira:

Esses países (*de renda média*) ficam incapacitados de competir com as economias de baixa renda, já que elas contam com baixos salários e com uma pauta de exportação baseada em manufaturados menos intensivos em tecnologias e, ao mesmo tempo, são incapazes de competir com economias avançadas, nos setores de alta tecnologia (SONAGLIO, MISSIO & PEREIRA, 2016, p.3, adição nossa).

Ou seja, os países nesta condição ficam localizados em uma banda de renda que não lhes permite a inserção em nenhum dos lados da divisão internacional do trabalho – ou intensivo em trabalho, ou intensivo em tecnologias.

Se a explicação tópica do fenômeno conhecido como armadilha de renda média pode não ser particularmente contencioso, analisar este fenômeno à luz da história das relações internacionais pode. A imperatividade de tal salto tecnológico pode se apresentar como movimento suave e tranquilo no papel, mas, em termos históricos, se apresenta como um desafio de grandes proporções. Não apenas as teorias a respeito do desenvolvimento sugerem múltiplos caminhos, como também a experiência histórica deixa o observador perplexo à medida em que oferece plural gama de trajetórias.

Sendo assim, a questão da armadilha de renda média se configura como um problema histórico de mais alto nível e importância, intimamente ligado à questão do desenvolvimento: segundo um estudo do Banco Mundial, a maioria dos países

---

2 No original, em inglês: “Middle-income countries may face particular challenges because growth strategies that were successful while they were poor no longer suit their circumstances. For example, the reallocation of labor from agriculture to industry is a key driver of growth in low-income economies. But as this process matures, the gains from reallocating surplus labor begin to evaporate, wages begin to rise, and decreasing marginal returns to investment set in, implying a need for a new source of growth. Middle-income countries that become “trapped” fail to sustain total factor productivity (TFP) growth.” (WORLD BANK GROUP, 2017).

que se encontravam em condição de renda média em 1960 continuava no mesmo patamar em 2008, sendo que apenas treze subiram de patamar durante este período, alcançando o nível de alta renda per capita (BANCO MUNDIAL, 2013).

A armadilha de renda média, como já foi exposto, não é um problema de exclusividade da prática, da observação histórica, mas diz respeito também à grande contenda em termos teóricos. Alice Amsden, grande referência no tocante aos processos de desenvolvimento e industrialização sul-coreanos, aproxima-se de vertente institucionalista ao examinar a trajetória de (ou falta de) desenvolvimento de países de industrialização tardia e debruçar-se sobre as ferramentas de desenvolvimento utilizadas ou não por cada sociedade, em sua obra *“A Ascensão do Resto”* (2009). Nesta perspectiva, o foco recai sobre quais dinâmicas, quais elementos, quais ferramentas cada país empregou, e como elas surtiram efeito ou não (AMSDEN, 2009). Em Amsden, o principal elemento ao qual devemos levar nossos olhares se desejarmos compreender o sucesso ou o fracasso dos países de industrialização tardia (aos quais a autora dá o nome de “resto”), é o que a autora alinha de *“mecanismos de controle”* (AMSDEN, 2009). Ou seja, posto de modo grosseiro, o sucesso ou insucesso dos países será determinado, em última instância, pela qualidade de cada “mecanismo de controle”, pela qualidade das instituições macroeconômicas (bancos de desenvolvimento, barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias, subsídios para exportações, etc.) inseridas neste mecanismo “original” e “heterodoxo” (AMSDEN, 2009).

Para os teóricos do sistema mundo, a questão do desenvolvimento (e de superação da armadilha de renda média, por conseguinte) se configura de maneira sistêmica, no sentido de que só pode ser entendido se o capitalismo for levado em conta como um sistema global. O sistema interestatal capitalista chama a atenção pela sua rigidez, e as eventuais “promoções” e “demonções” são apenas exceções que confirmam a regra, qual seja, a da rigidez do sistema. São os movimentos gerais de grande escopo do capitalismo global que assentarão a parte reservada à cada “categoria” de Estados: núcleo orgânico, semiperiféria, e periferia (ARRIGHI, 1997). Isso não significa, evidentemente, que os Estados são meros expectadores deste processo. Cada Estado possui a capacidade de e age no sentido de melhorar a gama de atividades produtivas que se reúne sob sua jurisdição. Nesta perspectiva, é muito fácil com que os Estados ricos permaneçam ricos, e muito complicado com que os Estados pobres ou ‘semiperiféricos’ (de renda média) ascendam. Não há “armadilha de renda média”, na verdade, nesta perspectiva, o próprio sistema é uma armadilha. Como exposto anteriormente, contudo, isto não quer dizer que casos individuais de ascensão (ou rebaixamento) não existam (ARRIGHI, 1997).

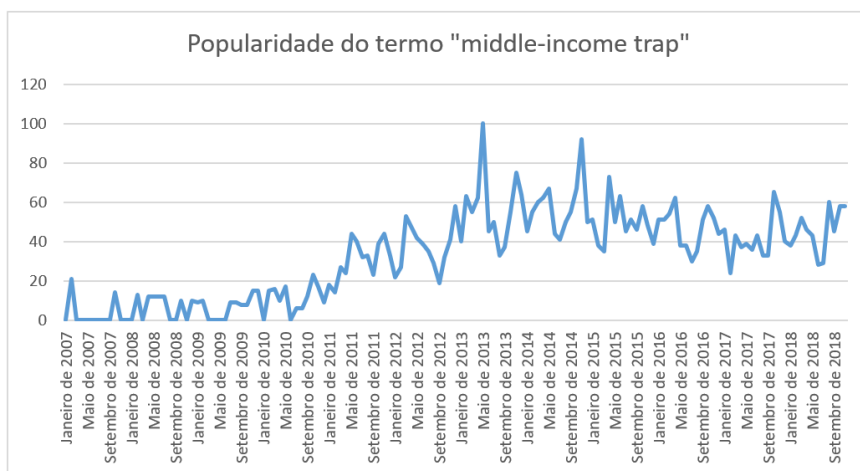
Como exposto, a questão da armadilha de renda média, intimamente ligada às perguntas mais amplas da teoria do desenvolvimento, suscita uma miríade de interpretações e visões. O objetivo do texto aqui presente é o de investigar este conceito de maneira crítica, de modo em que se possa entender a natureza de suas limitações.

## OS LIMITES DO CONCEITO

Em primeiro lugar, faz-se necessário um aviso. Como explicitado anteriormente, o conceito de armadilha de renda média é relativamente novo e foi gestado de maneira difusa, ou seja, por muitas instituições em um curto espaço de tempo. Embora a sua origem remeta ao Banco Mundial (2007), muitas outras instituições financeiras internacionais passaram a empregar o termo no contexto das mais variadas análises. Como exemplo, citamos estudos do Banco de Desenvolvimento Asiático (2017; 2018); um grande número de trabalhos do FMI (desde 2013); e também estudos recentes do Banco Central Europeu.<sup>3</sup>

No que se refere à crescente popularidade e à difusão do termo, a figura 1, elaborada com base nos dados fornecidos pelo “Google Trends” e que indica a popularidade de um tema nos motores de busca do Google; nos ajuda a perceber o impacto do surgimento do termo:

Figura 1. Popularidade do termo “middle-income trap”.



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Google Trends em novembro de 2018.

Contudo, apesar da grande variedade de usos do conceito, é obrigatório que se faça uma espécie de consolidação do seu significado, a fim de que se obtenha clareza sobre o que se procura criticar. Dessa forma, o texto aqui presente considera

<sup>3</sup> O grande número de estudos e trabalhos que envolvem o conceito de armadilha de renda média (middle income trap, no inglês) no contexto das instituições financeiras internacionais pode ser facilmente verificado mediante uma visita ao site das referidas instituições.

as principais linhas argumentativas da maioria dos estudos no contexto das instituições financeiras internacionais. Cabe agora prosseguir, então, ao exame das supostas deficiências do conceito. Na visão do texto presente, foram identificados limites de duas naturezas no tocante ao uso do conceito de armadilha de renda média. Ambos os conjuntos identificados remetem à maneira de se compreender o desenvolvimento econômico. O primeiro conjunto de problemas remete, mais especificamente, à maneira de se compreender as etapas do desenvolvimento. O segundo conjunto de problemas remete à falta de visão sistêmica, sendo frequente a análise estanque de elementos internos aos países, evidenciando a falta de apreço por elementos externos ou internacionais.

Como apontam Pruchnik e Zowczak, os fatores mais encontrados na literatura associados à armadilha de renda média são: 1) demografia desfavorável; 2) baixo nível de complexidade / diversidade econômica; 3) mercados financeiros ineficazes; 4) infraestrutura avançada insuficiente; 5) baixo nível de inovação; 6) instituições frágeis; e 7) mercado laboral ineficaz (PRUCHNIK; ZOWCZAK, 2017, p. 18-19).

Sustentamos que a abordagem realizada por essa literatura é muito próxima de uma visão própria à Nova Economia Institucional, a qual, em linhas gerais, buscará entender o desenvolvimento como resultado de um contexto institucional. Más instituições levam às “armadilhas” e vice-versa. Inclusive, no corpo dessa abordagem existe também o conceito de “*institutional trap*”<sup>4</sup>, o qual é ainda mais descritivo das proposições desses autores.

## A ARMADILHA DE RENDA MÉDIA PARA A LEITURA CEPALINA

Neste item, abordar-se-á a problemática da “prisão na renda média” no contexto da CEPAL. Isto é, a fim de sofisticarmos o raciocínio por detrás do conceito, será proposto um exercício teórico: como o estruturalismo cepalino haveria de enxergar a armadilha de renda média? Ou seja, como se configura um país “preso” na armadilha para as categorias da CEPAL?

A execução deste exercício justifica-se pela necessidade de entender como a “prisão na renda média” figura em outras abordagens teóricas. Sabendo que o conceito de armadilha de renda média é recente e difuso, não gozando de uma configuração central e clara; entendemos que investigar como outras abordagens teóricas trabalham esta problemática pode ser frutífero no sentido de sofisticar o nosso entendimento sobre ela. O mote é, essencialmente, o de pensar como outros esquemas teóricos enxergam o desenvolvimento. Faz-se isso para que se possa analisar, de forma mais rica, quais são as limitações existentes na literatura recente sobre o conceito de armadilha de renda média.

4 Polterovich, V. – Institutional Trap. In: Durlauf S.N., Blume L.E. (org.) The New Palgrave Dictionary of Economics. Palgrave Macmillan, Londres. 2017

Pois bem, a fim de realizarmos o referido exercício com clareza, faz-se necessário, em primeiro lugar, construir um breve resumo a respeito de como se daria o desenvolvimento econômico e industrial<sup>5</sup> das nações periféricas segundo os ditames cepalinos.

A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – foi criada em 1948. Dentre os seus principais quadros, destacam-se Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, entre outros. No seio da CEPAL foi desenvolvido um corpo de ideias e categorias que, em seu conjunto, recebem o nome de “estruturalismo cepalino”, de forte viés desenvolvimentista. Ao longo das décadas que se seguiram à inauguração do centro, os cepalinos desenvolveram poderosas hipóteses explicativas sobre o relativo atraso econômico da periferia do mundo capitalista em relação ao seu centro. As investidas iniciais dos teóricos da CEPAL minaram a teoria ricardiana do livre comércio de vantagens comparativas, ao salientar que os ganhos de produtividade não eram compartilhados de maneira equânime entre os países industrializados e os não-industrializados. Como coloca Prebisch:

[...] a argumentação relativa às vantagens econômicas da divisão internacional do trabalho é de validade teórica inobjetável. Mas, esquece-se-, via de regra, que se baseia em uma premissa terminantemente negada pelos fatos. Segundo esta premissa (*a das vantagens comparativas*) o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtém sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio (PREBISCH, 1949, p. 47, adição nossa).

Segundo o olhar dos teóricos cepalinos, apenas a industrialização dos países periféricos poderia reverter a situação de subordinação à qual estavam submetidos. Caracterizada, pois, como o “único meio de que se dispõe para elevar progressivamente o nível de vida das massas” (PREBISCH, 1949, p. 48), a industrialização haveria de elevar a produtividade local, aumentando os salários e colocando, ulteriormente, os países periféricos em condição de igualdade aos países centrais. Contudo, essa política de “substituição de importações”, como ficou conhecida com o passar

---

5 No contexto cepalino, o desenvolvimento econômico deve ser entendido de maneira muito próxima ao desenvolvimento industrial, de modo em que ambos possuem uma grande área de intersecção.

das décadas, embora pesem sobre o termo algumas imprecisões<sup>6</sup>; necessitava de uma boa execução, principalmente no que tange ao uso correto e estratégico das divisas disponíveis. Segundo a ótica cepalina, a industrialização por substituição de importações deve ser operada com inteligência e olhar estratégico. Deve ser priorizada a substituição de bens de capital e bens intermediários mais cedo, para que estes bens “estratégicos” possam usufruir das divisas disponíveis antes que elas se tornem muito escassas e que a rigidez sobre a pauta de exportações torne-se excessiva. Nas palavras de Conceição Tavares:

Se, por exemplo, se continuar substituindo apenas nas faixas de bens finais de consumo, a pauta pode vir a ficar praticamente comprometida com as importações necessárias à manutenção da produção corrente, sem deixar margem suficiente para a entrada de novos produtos e, em particular, dos bens de capital indispensáveis à expansão da capacidade produtiva. Para evitar que isso ocorra, é indispensável que se comece bastante cedo a substituição em novas faixas, sobretudo de produtos intermediários e bens de capital, antes que a rigidez excessiva da pauta comprometa a própria continuidade do processo (TAVARES, 2000, p. 234).

Ou seja, depreendemos daí a ideia de que existe uma espécie de “hierarquia” no que se refere à utilização das divisas, e que esta hierarquia deve ser montada com um olhar estratégico. Como Tavares coloca, o “edifício”, contrariando o senso lógico, não tem que ser construído “de baixo para cima”, no sentido de que se deve esgotar primeiro a internalização de cadeias produtivas de bens de consumo mais simples; mas todos os andares têm de ser construídos ao mesmo tempo:

[...] podemos concluir que, nas condições do modelo de substituição de importações, é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário [...] que o ‘edifício’ seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período (TAVARES, 2000, p. 235).

Sendo assim, sabendo que existem várias etapas no processo de substituição

---

6 “Na realidade, o termo ‘substituição de importações’, adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, é pouco feliz porque dá a impressão de que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta de importações para substituí-lo por produtos nacionais (TAVARES, 2000, p. 228). Além disso, também faz parte das ideias da autora sobre o termo o apontamento de que o processo de substituição de importações frequentemente aumenta as importações necessárias, contradizendo a lógica implícita no seu nome, uma vez que, dado o mote industrializante, torna-se necessária a importação de maquinário e tecnologia, o que aumenta a pressão sobre as divisas disponíveis (TAVARES, 2000).

de importações e que a internalização de algumas cadeias produtivas mais simples pode se dar de forma mais tranquila do que a internalização de cadeias produtivas mais sofisticadas, temos alguma base para pensar o que significa a “prisão na renda média” no contexto da CEPAL. Um país que avança na internalização de cadeias produtivas mais básicas, isto é, na industrialização leve; pode ter realizado o primeiro “salto”, passando da condição mais simples de um mero importador para a condição mais avançada de produtor de certos bens. Contudo, este país ainda não figura entre os produtores de bens de capital, ou seja, ainda não se emparelhou com os países centrais, tanto em nível de renda per capita quanto a nível do que é produzido. Um país pode ficar “preso na renda média” se, como aponta Tavares e Prebisch, não operar uma seleção de divisas de maneira estratégica e inteligente.

Assim, podemos pensar de forma mais ou menos satisfatória o que significa a armadilha de renda média no contexto do pensamento cepalino: o processo industrializante que sofre sobressaltos pode não chegar às suas últimas fronteiras, ou seja, às cadeias produtivas mais avançadas e ligadas aos bens de mais alto valor agregado. Alternativamente, um uso incorreto ou “não-estratégico” das divisas disponíveis pode garantir o mesmo resultado. Dessa forma, a “prisão na renda média” adquire uma série de características únicas e originais quando é pensada dentro do contexto cepalino.

## A CHINA E A ARMADILHA DE RENDA MÉDIA

Tendo sido examinadas as questões referentes às limitações existentes dentro da literatura institucional sobre o conceito de armadilha de renda média, é possível passar agora em direção ao exame de como a trajetória da economia chinesa e, de modo geral, a estratégia chinesa de desenvolvimento vêm corroborando com as ideias encontradas pela supracitada análise.

A grande importância garantida pela estratégia chinesa à administração de suas reservas internacionais testemunha nesse sentido. O acúmulo de gigantescas reservas em dólar (US\$3 trilhões, aproximadamente<sup>7</sup>) permite com que a China tenha margem de manobra no que se refere às suas necessidades de importação, podendo assim, de quebra, escapar do “bicho papão” do desenvolvimentismo latino-americano: a restrição externa. Tal capacidade foi crucial para poder realizar a diplomacia do “yuan fraco”. Como colocam Biancarelli e Cunha:

[...] a ‘flexibilização’ do *yuan* aparece como um *movimento tático* da China em seu esforço estratégico de manter uma bem-sucedida trajetória de modernização e crescimento econômico. É nesse sentido que a ‘diplomacia do *yuan* fraco’ deve ser compreendida.

7 Disponível em: (<https://tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves>). Acesso em 18/06/2019, 10h31.

[...] o valor externo do *yuan* e a gestão dos fluxos de capitais são determinados, em última instância, pela ponderação entre os objetivos *políticos* de longo prazo [...]. (BIANCARELI, CUNHA, 2005, p. 21, grifo nosso).

Ou seja, como posto anteriormente, a questão das reservas internacionais aparece como uma problemática recheada de elementos “táticos” e “políticos”. A capacidade de poder se valer da valorização ou desvalorização do *yuan* segundo objetivos políticos está no centro da estratégia chinesa de desenvolvimento (BIANCARELI, CUNHA, 2005: p. 21). Para resgatar a metáfora de Conceição Tavares, é possível “construir os diferentes andares” com mais flexibilidade.

Sendo assim, fica estabelecido que a trajetória de desenvolvimento chinesa vem se desenrolando sobre bases normalmente ignoradas pela literatura institucional mais recente. Por exemplo, um estudo de 2013 oriundo do “*National Bureau of Economic Research*”, através do exame cruzado de várias economias de renda média, chega à conclusão de que o principal fator explicativo por detrás do refreamento dessas economias é o capital humano, sendo outros fatores estatisticamente menos relevantes:

Nossa conclusão de que capital humano de alta qualidade reduz a probabilidade de um refreamento parece intuitivo. Capital humano de alta qualidade é especialmente importante para atividades modernas de alto valor agregado como os serviços. [...] Países acumulando capital humano de alta qualidade e se movendo na direção de mais exportações com tecnologia têm uma melhor chance de evitar a armadilha de renda média. (EICHEN-GREEN et al, 2013, p. 13).

Ou seja, como apresentado anteriormente, as lições reais tiradas da trajetória de desenvolvimento chinesa parecem ir na contramão do que sugere a literatura institucional recente sobre o conceito de armadilha de renda média.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura institucional recente sobre o conceito de armadilha de renda média tenta lançar algumas hipóteses sobre a prisão na renda média de certos Estados. Identificamos dois pecados originais nessa literatura, ambos conectados a temas ligados ao desenvolvimento econômico. O primeiro pecado original é aquele conexo à maneira de se entender o desenvolvimento. Em muitos casos, o cenário parece ser o de “retirar obstáculos” a fim de que mecanismos virtuosos de mercado possam trazer o desenvolvimento. O segundo pecado original é aquele conexo ao fato de



que essa literatura, muitas vezes, ignora elementos sistêmicos ou externos aos países, escolhendo se debruçar sobre fatores de ordem interna, como mercado laboral, mercado financeiro, demografia, entre outros.

A fim de pudéssemos entender melhor o que significa a prisão na renda média, procuramos criticar a literatura recente justamente nos pontos que foram identificados como seus limites originais. No que se refere à concepção liberal sobre o desenvolvimento, foram trazidas outras abordagens que puderam sofisticar o estatuto de prisão na renda média: a cepalina e a das cadeias globais de valores. No que se refere à deliberada ignorância sobre os temas externos, foi trazida a abordagem que salienta a importância dos padrões monetários internacionais.

As considerações parciais no referente à discussão empreendida até aqui podem ser resumidas na ideia de que a literatura institucional recente sobre o conceito de armadilha de renda média não consegue explicar de forma satisfatória a “prisão na renda média”. Segundo o nosso olhar, para que se possa entender este contexto em sua integralidade, faz-se necessário um exame que leve em conta elementos conexos às relações internacionais e à disputa interestatal em termos mais amplos, em especial aqueles conexos à questão da moeda. Tais elementos podem sofisticar o entendimento a respeito do desenvolvimento econômico à medida em que trazem questões sistêmicas e de poder, como tentamos demonstrar através do exemplo da trajetória chinesa de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

AMSDEN, Alice; **A Ascensão do Resto: Os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia**; Editora UNESP; 2009.

ARRIGHI, Giovanni; **A Ilusão do Desenvolvimento**; Editora Vozes; 1997.

BANCO MUNDIAL; 2013; disponível em: (<http://documents.worldbank.org/curated/en/969991468339571076/Middle-income-traps-a-conceptual-and-empirical-survey>)

BIANCARELI, André Martins; CUNHA, André Moreira. O novo regime cambial chinês e a diplomacia do “yuan fraco”. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica**, n. 7, outubro/dezembro 2005.

EICHENGREEN, Barry; PARK, Donghyun; SHIN, Kwanho. Growth slowdown redux: new evidence on the middle income trap. **National Bureau Of Economic Research Working Paper N°18673**, Cambridge, MA. 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18673>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FELIPE, Jesus; KUMAR, Ustav; GALOPE, Reynold. **Middle-Income Trap Transitions: Trap or Myth?**; Asian Development Bank, 2014; disponível em: (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/149903/ewp-421.pdf>).

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, vol. 24, nº 2, abril-junho/2004.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de; SERRANO, Franklin. Padrões monetários internacionais e crescimento. In: FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 119-149.

Polterovich, V. – Institutional Trap. In: Durlauf S.N., Blume L.E. (org.) **The New Palgrave Dictionary of Economics**. Palgrave Macmillan, Londres. 2017

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas**, 1949.

PRUCHNIK, Kamil; ZOWCZAK, Jakub. 2017. **Middle-Income Trap: Review of the Conceptual Framework**. ADBI Working Paper 760. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <<https://www.adb.org/publications/middle-income-trap-mit-review-conceptual-framework>>.

SONAGLIO, Cláudia Maria; MISSIO, Fabrício José; PEREIRA, Hugo Carcañolo Iasco. A armadilha de renda média: trajetória brasileira e apreciações críticas. **Revista Debate Econômico**, Universidade Federal de Alfenas, v. 4, n. 2, p.6-34, jul./dez. 2016.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 217-237.

World Bank. **World Development Report 2017: Governance and the Law**. Washington D.C, 2017.

## MUDANÇAS NA ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: RELAÇÕES COMERCIAIS

Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli<sup>1</sup>

Luiz Eduardo Simões de Souza<sup>2</sup>

Rodolfo Francisco Soares Nunes<sup>3</sup>

### RESUMO

A inserção brasileira no cenário internacional, e suas relações comerciais, em particular, são o assunto deste artigo que procura demonstrar as mudanças ocorridas no século 21. Os primeiros 15 anos do novo século assistiram ao aumento da participação brasileira no cenário internacional multipolar com aproximação crescente com a China. Após o golpe de Estado ocorrido em 2016, o país mudou tal estratégia e passou a alterar suas prioridades em relação aos principais parceiros no setor do comércio externo, se posicionando como representante dos interesses dos Estados Unidos da América na América Latina.

**Palavras-chaves:** Relações comerciais, Brasil-China, Brasil-EUA.

### ABSTRACT

The insertion role of Brazil in the international scenario, in particular, its commercial relations are the subject of this article that seeks to demonstrate the changes occurred in the 21st century. The first fifteen years of the new century saw an increase in the participation of Brazil in the multi polar scenario with China's growing approach. After the *coup d'état* of 2016, the country changed that trend and began to review its partnerships in the foreign trade area, positioning itself as a representative of US interests in Latin America.

**Key-words:** Commercial Relations, Brazil-China, Brazil-USA

---

1 Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo, professora adjunta do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: fatprevi@gmail.com

2 Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP), professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Contato: luizedusouza@gmail.com

3 Economista e contador, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão – PPGDSE/UFMA. Contato: rodolfofsn@gmail.com

## INTRODUÇÃO

No atual contexto de disputas comerciais entre Estados Unidos e China, o Brasil desponta como um dos principais atores na América Latina a mudar seu papel nas relações comerciais com as duas potências. A relevância do Brasil no mapa mundial e no tabuleiro das relações internacionais é perene. Trata-se de um dos maiores territórios do planeta; uma das maiores (em diversidade, a maior) dotações de recursos naturais; uma grande e diversa população, com capacidade de trabalho e consumo, além de uma riqueza e diversidade cultural que atraem o interesse de todo o mundo. O Brasil é, assim, um protagonista e um objeto de análise obrigatório em qualquer cenário internacional.

Desde o início do século XXI, o Brasil, através de sua diplomacia reconhecida desde a época da Liga das Nações, fez um hábil movimento em sua estratégia de inserção. Historicamente dependente dos EUA há décadas, em ciclos intermitentes e irregulares de atrelamento aos interesses externos da potência setentrional, o Brasil, ao mesmo tempo, através de sua diplomacia, buscou a integração regional do cone sul americano, em projetos institucionais e de desenvolvimento, e estreitou relações com a grande potência econômica deste século, a China. O êxito dessas políticas transformaria o Brasil não apenas em uma liderança do MERCOSUL, ou no principal parceiro comercial da China na América Meridional, ou ainda em um dos membros dos BRICS, mas também em uma liderança entre os países emergentes na comunidade internacional, surpreendentemente cotada para a participação em comitês como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, apesar de não possuir arsenal bélico nuclear, ao contrário de seus demais partícipes. O Brasil se apresentava ao mundo, assim, até 2016, como uma nação crescente e em franco desenvolvimento, com uma proposta pacífica de prosperidade com inclusão.

A razão principal para o êxito dessa estratégia foi, reconhecidamente, a ascensão ao poder de um projeto progressista no país, desenvolvido no início do século. Esse projeto, representado pelos governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), teve, não apenas em suas propostas de governo, mas em ações deliberadas, papel medular no amparo, fomento e coordenação dessa linha de inserção internacional do Brasil nessa posição protagônica que viria a assumir progressivamente nas duas últimas décadas, até uma virada recente, de consequências dramáticas até o momento, superáveis apenas por seus prognósticos de consequências de médio e longo prazo.

A partir do golpe ocorrido em 2016, o país passou a reverter progressivamente as tendências anteriores de aproximação crescente com a China, para se aproximar com os EUA. Tal mudança pode ser observada tanto nos documentos diplomáticos entre o país e as duas potências quanto pelos acordos comerciais.

O presidente brasileiro que assumiu o poder em 2019, passou a atacar verbalmente a participação do país no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, ao se declarar partidário das reivindicações israelenses relativas à Faixa de Gaza e Jeru-

salém, causou boicote das nações árabes aos produtos brasileiros. Adicionalmente, declarou que deixaria de participar do BRICS (acrônimo para o grupo de países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul). Tal declaração ameaça afetar os acordos brasileiros com a China, principal parceiro comercial do Brasil, bem como o maior investidor no país.

De forma indireta, caso saia do MERCOSUL, o Brasil perde o acesso aos mercados da União Europeia, já que tal acesso se baseia nos acordos firmados entre a União Europeia e o MERCOSUL.

Dessa forma, nota-se uma mudança na estratégia adotada, desde o início do século, para a inserção internacional do Brasil. Trata-se de uma mudança que se baseia no retorno a uma posição subalterna e auxiliar dos EUA como liderança inconteste do continente americano, abdicando de um projeto multipolar de desenvolvimento autônomo. A sustentação argumentativa dessa mudança parece fraca demais para abrir mão da alternativa de cassação do debate político na sociedade, o que tem impressionado negativamente toda a comunidade internacional. O Brasil rapidamente se transformou, de liderança emergente, em pária, com direito a espetáculos públicos lamentáveis protagonizados pela atual governo, em frequência e intensidade impressionantes.

Para além de tais espetáculos, que dispensam maiores comentários no escopo deste artigo, há consequências econômicas resultantes dessa mudança de estratégia, as quais já podem ser, em nosso ver, apreendidas. Desde 2016, com seu realinhamento aos EUA e abandono progressivo da estratégia de inserção internacional adotada em 2003, o Brasil tem perdido mercados, volume, espaço de atuação, diversidade tecnológica e mesmo a complexidade em sua divisão interna do trabalho, orientada ao comércio exterior. A construção estrutural de um país capaz de oferecer seus recursos naturais e produtos primários, não a preços deteriorados pelo câmbio ou pelo mercado financeiro internacional, mas em troca de investimentos em infraestrutura e aprendizado tecnológico (no qual o investimento em educação se torna estratégico) foi, como pode se observar nos dados de seu comércio internacional, progressivamente minada e destruída, trazendo o Brasil novamente à condição de mero exportador de produtos primários, sem qualquer contrapartida para a constituição de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

O presente artigo propõe uma análise do comércio externo brasileiro no século XXI e, para tanto, está organizado em três partes além desta introdução. Na próxima seção apresenta-se um breve histórico das relações comerciais brasileiras com China e EUA nos primeiros 18 anos do século XXI. A seção seguinte analisa os dados do comércio externo brasileiro e, por fim, a última parte apresenta algumas considerações à guisa de conclusão.

Os dados e documentos utilizados foram obtidos nas bases de dados COMEXSTAT do Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil (<http://comexstat.mdic.gov.br/en/home>), e do Ministério das Relações Exteriores brasileiras (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

## RELAÇÕES COMERCIAIS BRASILEIRAS COM EUA E CHINA NO SÉCULO XXI

As relações entre Brasil e Estados Unidos da América datam do século XIX. Durante o século XXI, os dois países computaram 18 encontros de alta cúpula para discussão de assuntos como comércio, finanças e investimento.

De acordo com dados do Banco Central do Brasil, os Estados Unidos eram o país com maior volume de investimento externo direto no Brasil, com estoque no valor de US\$ 116 bilhões, no ano de 2013. Já o estoque de investimentos diretos brasileiros nos EUA cresceu de US\$ 7,3 bilhões em 2009 para US\$ 22,4 bilhões em 2014 (<http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/>).

Os fluxos têm-se tornado mais equitativos, não porque os investimentos norte-americanos decaíram, mas porque os investimentos brasileiros cresceram em ritmo mais acelerado – em 2000, para cada dólar investido nos EUA por empresas brasileiras, cerca de 47 dólares eram investidos no Brasil por empresas norte-americanas; em 2014, essa razão caiu para três dólares de empresas norte-americanas para cada dólar investido por empresas brasileiras. (<http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/>).

Ao final do século XX, o país iniciou relações diplomáticas e comerciais com a China e em 1993, os dois países estabeleceram uma “Parceria Estratégica” que, ao final de 2000 consolidou a posição chinesa como de principal parceiro brasileiro na Ásia. Tal desempenho levou à criação, em 2004, da China-Brazil Commission of High Level of Agreement and Cooperation (COSBAN).

No século XXI, os dois países tiveram 28 encontros de alta cúpula para tomada de decisões e assinatura de convênios ou negociações conjuntas. No âmbito do COSBAN, foram efetuados quatro encontros onde os grupos de trabalho das diversas subcomissões de trabalho produziram os planos de cooperação decenais. As reuniões aconteceram em Pequim (2006), Brasília (2012), Cantão (2013) e Brasília (2015).

Tais planos envolviam áreas como ciência, tecnologia e inovação e cooperação espacial; energia, mineração, infraestrutura e transporte; investimentos e cooperação industrial e financeira; cooperação econômico-comercial; e cooperação cultural e intercâmbio entre as duas sociedades. O último plano elaborado previa as ações para os anos de 2015 a 2021 e foi assinado pela Presidenta Dilma Rousseff e pelo Primeiro-Ministro Li Keqiang em maio de 2015.

A China é, desde 2009, o principal parceiro comercial do Brasil e vem-se constituindo numa das principais fontes de investimento no país. A corrente de comércio Brasil-China ampliou-se de forma marcante entre 2001 e 2015 – passando de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 66,3 bilhões. Em 2009, a China passou a figurar não apenas como maior mercado comprador das exportações brasileiras, mas também como principal parceiro comercial do Brasil, pelo critério do fluxo de comércio. Em 2012, a China tornou-se também o principal fornecedor de produtos importados pelo Brasil.

Em 2015, o Brasil exportou para a China um total de US\$ 35,6 bilhões e importou daquele país US\$ 30,7 bilhões (contra US\$ 40,6 bilhões e US\$ 37,3 bilhões em 2014, respectivamente), obtendo, como resultado, superávit no comércio bilateral de US\$ 4,9 bilhões. Desde 2009, o Brasil acumula um superávit com a China de quase US\$ 46 bilhões segundo dados do Ministério das Relações Externas do Brasil (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

A China figura entre as principais fontes de investimento estrangeiro direto no Brasil, com destaque para os setores de energia e mineração, siderurgia e agronegócio. Tem-se observado, também, diversificação dos investimentos chineses no país para segmentos como telecomunicações, automóveis, máquinas, serviços bancários e infraestrutura. Há importantes investimentos brasileiros na China, em setores como aeronáutica, mineração, alimentos, motores, autopeças, siderurgia, papel e celulose, e serviços bancários.

A cooperação financeira também se intensificou, nos âmbitos bilateral e multilateral. Diversos bancos chineses atuam no Brasil, e o Banco do Brasil conta com agência em Xangai, desde maio de 2014. Trata-se da primeira agência de um banco latino-americano na China. Em 2013, foi assinado acordo de *swap* de moeda local, com vistas a salvaguardar o comércio bilateral em eventuais situações de crise econômica. Em junho de 2015, ambos os países decidiram criar o Fundo Brasil-China para Expansão da Capacidade Produtiva, no valor de US\$ 20 bilhões, com vistas a fomentar investimentos em infraestrutura e logística, energia, mineração, manufaturas, agricultura, entre outros, no âmbito do Acordo-Quadro para o Desenvolvimento do Investimento e Cooperação na área de Capacidade Produtiva entre o Ministério do Planejamento e a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China (NDRC, sigla em inglês), assinado durante a visita do Primeiro-Ministro Li Keqiang ao Brasil (maio de 2015)<sup>4</sup>.

Adicionalmente, a atuação conjunta de Brasil e China também se destacou no âmbito dos BRICS e G20 – grupos que representam espaço de aproximação e discussão sobre diversos tópicos da agenda internacional, como economia, desenvolvimento e mudança do clima.

Em julho de 2014, durante a VI Cúpula do BRICS, em Fortaleza, foram criados o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS e o Acordo Contingente de Reservas, com o objetivo de ampliar a disponibilidade de fundos para projetos de desenvolvimento e também para constituir reservas para momentos de desequilíbrio dos Balanços de Pagamentos dos países membros. Adicionalmente, em abril de 2015, o Brasil tornou-se membro fundador do Banco Asiático de Infraestrutura e Investimento (AIIB, sigla em inglês)

Comparativamente, de 2000 até o ano de 2016, a aproximação diplomática, comercial e financeira com a China teve clara preferência dos governos brasileiros em

---

<sup>4</sup> Tais informações foram obtidas junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<http://www.itamaraty.gov.br/en/>).

relação a tais relações com os EUA. O total de encontros de cúpula entre os dois países nos primeiros 16 anos do século XXI somam 28 eventos entre visitas e reuniões.

No entanto, após o golpe de 2016 e a derrubada da presidente Dilma Rousseff, a tendência começa a se inverter. O COSBAN e seus grupos de trabalho foram praticamente suspensos. O número de reuniões de cúpula entre Brasil e China atingiram o número de 4 entre 2016 e início de 2018.

Sobre as relações entre Brasil e EUA, entre 2000 e 2016 somam-se 18 reuniões de cúpula entre os representantes dos dois países, somando-se reuniões e visitas. De 2016 ao final de 2018, tal soma atinge 10 encontros, visitas e reuniões.

Após janeiro de 2019, a aproximação do governo brasileiro com os EUA intensificou-se com declarações explícitas de submissão do novo presidente brasileiro ao governo dos EUA. Tais declarações chegam a assumir gestos cheios de simbolismo como bater continência ao secretário Mike Pompeo em janeiro de 2019.

## ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL ENTRE 2000 E 2018

Como contraponto aos documentos expostos anteriormente, apresenta-se uma seleção de dados coletados junto ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil nesta seção. Referem-se aos fluxos comerciais do Brasil com o resto do mundo entre 2001 e 2017, em termos monetários e agregados, a partir dos quais se fez o cálculo das percentagens. Nesse sentido, realizou-se a análise dos seguintes itens: (1) fluxos agregados; (2) pauta comercial e (3) principais parcerias. Em (1), analisam-se exportações e importações. Em (2), analisa-se o comportamento, ao longo do tempo, dos produtos que, agregados, perfazem mais de 40% dos fluxos anteriormente citados. Em (3), a abordagem passa aos quatro principais parceiros comerciais do Brasil desde o início do século, a saber: Estados Unidos, China, União Europeia e MERCOSUL.

### **Fluxos Agregados**

A Tabela 1 mostra a Balança Comercial brasileira agregada em percentagem do PIB entre 2002 e 2017.



Tabela 1 – Balança Comercial brasileira, 2002 – 2017

[1] ANO	[2] Total exportado pelo Brasil em % do PIB do Brasil	[3] Total importado pelo Brasil em % do PIB do Brasil	[4] Volume comercial com o exterior do Brasil em % do PIB do Brasil
2002	11,87%	9,28%	21,15%
2003	13,07%	8,65%	21,72%
2004	14,39%	9,37%	23,77%
2005	13,31%	8,24%	21,55%
2006	12,43%	8,23%	20,67%
2007	11,49%	8,62%	20,11%
2008	11,66%	10,21%	21,87%
2009	9,17%	7,67%	16,84%
2010	9,14%	8,23%	17,36%
2011	9,78%	8,65%	18,43%
2012	9,83%	9,06%	18,89%
2013	9,79%	9,69%	19,48%
2014	9,16%	9,33%	18,49%
2015	10,60%	9,51%	20,11%
2016	10,33%	7,67%	17,99%
2017	10,59%	7,33%	17,93%

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Em 2001, ano imediatamente anterior à série observada na Tabela 1, o total exportado pelo Brasil era de 10,39% de seu Produto Interno Bruto. Chegou a atingir 14,39% em 2004, com um leve declínio até a faixa entre 9 e 10% do PIB, no final do período. Isso indica uma relativa estabilidade nesse aspecto estrutural da economia brasileira, refletindo o aumento do dinamismo do mercado doméstico na composição do valor agregado entre 2004 e 2014.

As importações brasileiras correspondiam a 9,91% do PIB em 2001. Após uma queda a 8,28% em 2006, essa parcela voltou a subir até 10,21%, em 2008, contraindo a 7,67% na crise de 2009. O mesmo desenho se repetiria posteriormente, com seu pico em 2015 (9,51%), terminando a série em 2017, com 7,38%. Dentro do conceito de demanda agregada<sup>5</sup>, assim, observam-se dois ciclos de expansão e retração das importações brasileiras.

O volume total de comércio exterior do Brasil entre 2001 e 2017 ficou entre 17 e 24% do PIB. Seu ponto mais alto, em 2004, atingiu 23,77%. O vale da série, em 2009, foi de 16,84%. Observadas as três informações em conjunto, reforça-se a hipótese de que o período 2004 – 2014 observou uma redução do peso do comércio exterior na composição do valor agregado bruto em virtude do aumento do dinamismo do mer-

<sup>5</sup> Em que:  $DA = C + S + M$ , onde: DA = demanda agregada; C = consumo agregado; S = poupança agregada e M = importações *free on board*.

cado externo, até pelo aumento das importações. De 2014 a 2017, observa-se também uma regressão ao cenário estrutural anterior a 2004, ou seja, um retorno a uma maior dependência do comércio exterior na composição da renda nacional.

### 3.2. Pautas Comerciais

Na pauta de comércio exterior, nota-se uma primarização da estratégia brasileira de inserção no mercado internacional. Segundo o Quadro 1, em 2001, as exportações brasileiras tinham mais um terço composto por materiais de transporte e componentes (17,01% do total), soja (9,96%) e produtos metalúrgicos (9,67%). Em 2009, os mesmos produtos manteriam a proporção aproximada, compondo com petróleo e derivados e minérios metalúrgicos pouco mais de 50% do total<sup>6</sup>.

Em 2015, a mesma cesta corresponderia a 49,72% das exportações, mostrando uma consolidação da mesma, no padrão de comércio brasileiro. Em 2017, excluindo-se os materiais de transporte e componentes, os demais produtos, que podem ser considerados como insumos primários, responderiam por 46% das vendas de mercadorias ao exterior. soja, petróleo e minerais metalúrgicos passaram após 2009, a compor mais de 30% do total exportado.

Quadro 1 - Pauta de exportações brasileiras, 2001 – 2017 (em % do total)

Ano	Produtos e % do total, em parênteses
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soja (9,96%)</li> <li>• Material de transporte e componentes (17,01%)</li> <li>• Produtos Metalúrgicos (9,67%)</li> <li>• Petróleo e derivados (5,39%)</li> <li>• Minérios Metalúrgicos (5,29%)</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soja (11,28%)</li> <li>• Material de transporte e componentes (10,59%)</li> <li>• Produtos Metalúrgicos (9,45%)</li> <li>• Petróleo e derivados (9,90%)</li> <li>• Minérios Metalúrgicos (9,45%)</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soja (14,64%)</li> <li>• Material de transporte e componentes (11,27%)</li> <li>• Produtos Metalúrgicos (6,44%)</li> <li>• Petróleo e derivados (8,65%)</li> <li>• Minérios Metalúrgicos (8,72%)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soja (14,57%)</li> <li>• Material de transporte e componentes (12,12%)</li> <li>• Produtos Metalúrgicos (6,72%)</li> <li>• Petróleo e derivados (9,71%)</li> <li>• Minérios Metalúrgicos (10,29%)</li> </ul>

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

<sup>6</sup> 50,67% do total de exportações. Dados da COMEXTAT – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

As importações brasileiras em 2001 compunham-se em mais de 47% de produtos já elaborados a partir dos insumos exportados, como se pode observar no quadro 2. Apesar da queda nas demais observações da predominância dos mesmos produtos, chegando a pouco mais de 40% em 2017, é notável o crescimento da demanda por combustíveis minerais e destilados refinados, o que denotaria uma necessidade estratégica pelo refino doméstico dos insumos exportados ligados a essa alínea, o que se choca com a política atualmente adotada pelo governo brasileiro, que desde 2016 se encontra liquidando o sistema de refino de combustíveis da Petrobras a distribuidoras estrangeiras.

Quadro 2 - Pauta de importações brasileiras, 2001 – 2017 (% do total)

Ano	Produtos e % do total, em parênteses
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (16,36%)</li> <li>• Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (16,18%)</li> <li>• Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,83%)</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (12,19%)</li> <li>• Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (16,44%)</li> <li>• Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,85%)</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (11,79%)</li> <li>• Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (14,47%)</li> <li>• Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,53%)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes, eletroeletrônicos (13,75%)</li> <li>• Reatores nucleares, caldeiras, máquinas e aparelhos mecânicos e suas partes (11,55%)</li> <li>• Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos de sua destilação, materiais betuminosos e ceras minerais (14,30%)</li> </ul>

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

### 3.3. Principais Parceiros Comerciais

Os principais países que receberam as exportações brasileiras entre 2001 e 2017 aparecem nas tabelas 2 e 3, a seguir:

Tabela 2 – Brasil, Exportações por destino, 2001 – 2009.

(% do PIB e % dos totais de Exportações em US\$ dólares)

Uts/ANOS	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP
China	0,34%	3,27%	0,50%	4,17%	0,81%	6,21%	0,81%	5,65%	0,77%	5,75%	0,76%	6,10%	0,77%	6,71%	0,97%	8,35%	1,26%	13,73%
União Europeia	2,77%	26,67%	3,07%	25,90%	3,36%	25,74%	3,69%	25,62%	3,04%	22,85%	2,81%	22,60%	2,90%	25,24%	2,75%	23,55%	2,05%	22,35%
Zona do Euro 12	2,29%	22,08%	2,57%	21,66%	2,82%	21,61%	3,08%	21,41%	2,50%	18,82%	2,34%	18,80%	2,47%	21,51%	2,35%	20,15%	1,70%	18,53%
EUA	2,53%	24,34%	3,02%	25,43%	2,99%	22,86%	2,99%	20,76%	2,54%	19,08%	2,21%	17,80%	1,79%	15,61%	1,62%	13,86%	0,94%	10,20%
Mercosul	1,14%	10,93%	0,65%	5,48%	1,02%	7,77%	1,33%	9,25%	1,32%	9,93%	1,26%	10,15%	1,24%	10,81%	1,28%	10,99%	0,95%	10,35%
Argentina	0,89%	8,59%	0,46%	3,88%	0,82%	6,25%	1,10%	7,65%	1,12%	8,40%	1,06%	8,52%	1,03%	8,98%	1,04%	8,90%	0,77%	8,36%
Holanda	0,51%	4,92%	0,63%	5,28%	0,76%	5,81%	0,88%	6,14%	0,59%	4,43%	0,52%	4,17%	0,63%	5,50%	0,62%	5,30%	0,49%	5,33%
Alemanha	0,45%	4,30%	0,50%	4,20%	0,56%	4,30%	0,60%	4,19%	0,57%	4,26%	0,51%	4,13%	0,52%	4,49%	0,52%	4,47%	0,37%	4,04%

Fonte: COMEXSTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Tabela 3 – Brasil, Exportações por destino, 2010 – 2017.

(% do PIB e % dos totais de Exportações em US\$ dólares)

Uts/ANOS	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP	%PIB	%EXP
China	1,39%	15,24%	1,69%	17,31%	1,67%	17,02%	1,86%	19,02%	1,65%	18,05%	1,97%	18,62%	1,96%	18,97%	2,31%	21,81%
União Europeia	1,96%	21,46%	2,03%	20,77%	1,99%	20,26%	1,93%	19,74%	1,71%	18,69%	1,88%	17,77%	1,86%	18,01%	1,70%	16,03%
Zona do Euro 12	1,64%	17,95%	1,71%	17,53%	1,68%	17,11%	1,65%	16,84%	1,43%	15,66%	1,58%	14,89%	1,56%	15,13%	1,42%	13,44%
EUA	0,87%	9,56%	0,99%	10,08%	1,08%	11,00%	1,00%	10,19%	1,10%	12,01%	1,33%	12,60%	1,29%	12,50%	1,31%	12,34%
Mercosul	1,02%	11,19%	1,06%	10,88%	0,92%	9,41%	1,00%	10,20%	0,83%	9,07%	1,00%	9,42%	1,02%	9,92%	1,10%	10,39%
Argentina	0,84%	9,17%	0,87%	8,87%	0,73%	7,42%	0,79%	8,11%	0,58%	6,35%	0,71%	6,70%	0,75%	7,24%	0,86%	8,09%
Holanda	0,46%	5,07%	0,52%	5,33%	0,61%	6,21%	0,70%	7,16%	0,53%	5,79%	0,56%	5,26%	0,58%	5,57%	0,45%	4,25%
Alemanha	0,37%	4,03%	0,35%	3,53%	0,30%	3,00%	0,26%	2,71%	0,27%	2,95%	0,29%	2,71%	0,27%	2,62%	0,24%	2,26%

Fonte: COMEXSTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Por sua vez, os principais países que forneceram bens e serviços não-fatores ao Brasil entre 2002 e 2017 aparecem nas tabelas 4 e 5, a seguir:

Tabela 4 – Brasil, Importações por origem, 2001 – 2009.  
(% do PIB e % dos totais de Importações em US\$ dólares)

UT's/ANOS	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP
União Europeia	2,75%	27,73%	2,65%	21,43%	2,33%	10,81%	2,38%	8,77%	2,04%	7,58%	1,82%	14,65%	1,91%	16,60%	2,13%	18,30%	1,75%	19,12%
Zona do Euro 12	2,24%	22,62%	2,17%	17,55%	1,90%	8,80%	1,95%	7,18%	1,68%	6,26%	1,51%	12,15%	1,58%	13,75%	1,76%	15,06%	1,46%	15,90%
EUA	2,30%	23,19%	2,02%	16,36%	1,71%	7,94%	1,69%	6,24%	1,42%	5,27%	1,32%	10,59%	1,34%	11,65%	1,51%	12,95%	1,20%	13,10%
China	0,24%	2,38%	0,30%	2,47%	0,38%	1,78%	0,55%	2,04%	0,60%	2,23%	0,72%	5,80%	0,90%	7,85%	1,18%	10,13%	0,95%	10,40%
Mercosul	1,25%	12,63%	1,10%	8,94%	1,02%	4,72%	0,95%	3,52%	0,79%	2,94%	0,81%	6,52%	0,83%	7,24%	0,88%	7,55%	0,79%	8,57%
Alemanha	0,86%	8,69%	0,87%	7,04%	0,75%	3,49%	0,76%	2,79%	0,69%	2,56%	0,59%	4,72%	0,62%	5,40%	0,71%	6,08%	0,59%	6,45%

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

Tabela 5 – Brasil, Importações por origem, 2001 – 2017.  
(% do PIB e % dos totais de Importações em US\$ dólares)

UT's/ANOS	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP	%PIB	%IMP
União Europeia	1,77%	19,40%	1,78%	18,15%	1,94%	19,69%	2,05%	20,97%	1,90%	20,76%	2,03%	19,19%	1,73%	16,78%	1,56%	14,73%
Zona do Euro 12	1,45%	15,86%	1,46%	14,91%	1,59%	16,19%	1,68%	17,12%	1,56%	17,06%	1,67%	15,73%	1,42%	13,71%	1,27%	12,03%
EUA	1,22%	13,40%	1,30%	13,27%	1,32%	13,41%	1,46%	14,89%	1,43%	15,56%	1,47%	13,86%	1,33%	12,85%	1,21%	11,41%
China	1,16%	12,68%	1,25%	12,81%	1,39%	14,13%	1,51%	15,43%	1,52%	16,60%	1,70%	16,08%	1,30%	12,61%	1,33%	12,55%
Mercosul	0,75%	8,24%	0,74%	7,57%	0,78%	7,94%	0,78%	7,96%	0,70%	7,68%	0,69%	6,49%	0,65%	6,26%	0,58%	5,46%
Alemanha	0,57%	6,22%	0,58%	5,94%	0,58%	5,87%	0,61%	6,27%	0,56%	6,15%	0,58%	5,44%	0,51%	4,93%	0,45%	4,24%

Fonte: COMEXTAT – Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil.

## A- Estados Unidos

Em 2001, as exportações brasileiras aos EUA respondiam por 2,53% do PIB e 24,34% do total (Tabela 2). Após uma flutuação entre 2,5 e 3,02% entre 2002 e 2005, a participação das exportações aos EUA sofreu uma queda contínua até a faixa de 1%, em 2011. A partir daquele ano, ocorreu uma pequena recuperação até 1,31%, em 2017. A posição dos EUA como receptadores de mercadorias brasileiras ficou entre 20 e 25%, com queda acentuada para pouco mais de 10% e recuperação para 12,34%, nos mesmos intervalos temporais mencionados (Tabela 3). Se em 2002, os EUA eram o segundo destino das exportações brasileiras, em 2017, cairiam para a terceira posição. Quase a metade das exportações brasileiras, que iam para os EUA em 2001, deixariam de ir em 2017.

Quanto às importações, a situação é análoga. Em 2001, as importações brasileiras junto aos EUA representavam 2,30% do PIB e 23,19% do total importado. Há uma queda a partir de 2002, com uma pequena recuperação em 2007 e 2008, e uma oscilação com tendência a uma leve queda entre 2009 e 2017, ano que apre-

sentas as importações brasileiras junto aos EUA como 1,21% do PIB e 11,41% do total importado (Tabelas 4 e 5). Assim, os EUA perderam praticamente metade do mercado brasileiro para a China e a União Europeia, no período observado.

## **B - China**

O crescimento do comércio exterior entre China e Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI é impressionante. As exportações brasileiras à China, de 3,27% do total exportado pelo Brasil, o que significava 0,34% do PIB, em 2001, passaria a 21,81% e 2,31% respectivamente, em 2017 (Tabelas 2 e 3). O aumento é contínuo, por todo o período, com uma leve desaceleração em 2011 e algumas oscilações entre 2012 e 2014, com o expressivo resultado final de praticamente septuplicar os dois índices ao final da série. Essa tendência francamente ascendente aparece de forma ainda mais acentuada na distribuição das exportações por unidades territoriais, com a ascensão da China a principal destino das exportações brasileiras em 2013, situação que se mantém até a presente data.

Em 2001, as importações chinesas representavam 2,38% do total da alínea, e 0,24% do PIB (Tabelas 4 e 5). Após uma pequena queda em 2002, observa-se um crescimento regular a partir de 2006 (0,72% do PIB e 5,80% das importações), o qual se mantém consistente até 2015 (1,70% do PIB e 16,08% das importações). Os dois últimos anos da série observam um recuo, mas os dados de 2017 (1,21% do PIB e 12,55% das importações) ainda mostram uma demanda pelos produtos chineses no Brasil que cresceu entre seis a sete vezes em 16 anos. Isso torna factível a hipótese de que a China ampliou seu comércio exterior com o Brasil para além da tomada de fatias de mercado de eventuais concorrentes como EUA, União Europeia, ou mesmo o MERCOSUL, mas também sobre o crescimento da capacidade produtiva e da demanda interna do Brasil. O principal fator explicativo do estreitamento das relações comerciais entre Brasil e China parece ter suas bases nas estruturas de seus modelos de crescimento econômico.

## **C - União Europeia**

As exportações brasileiras tinham como principal destino a União Europeia, em 2001, respondendo por 26,67% do total exportado e 2,77% do Produto Interno Bruto, montantes nos quais Holanda e Alemanha têm parcela majoritária (Tabelas 2 e 3). Há um pequeno aumento entre 2002 e 2004, seguido de um leve declínio até 2016, com uma pequena recuperação na participação das exportações, o que ainda assim não impede a ultrapassagem chinesa nessa alínea. Em 2017, as exportações à União Europeia comporiam 1,70% do PIB e 16,03% do total.

Quanto às importações, em 2001 elas estariam em 2,75% do PIB, representando 27,73% da demanda externa total brasileira (Tabelas 4 e 5). Os valores se repetem em 2002, e começam a apresentar uma leve oscilação com tendência declinante até 2017, ano em que as importações brasileiras junto à União Europeia,

compuseram 1,27% do PIB e 14,73% do total demandado. O principal parceiro comercial do Brasil na União Europeia seria a Alemanha, em situação mais concentrada e influente no crescimento do comércio brasileiro em 2001, com 8,69% do total importado e 0,86% do PIB, do que em 2017, com 4,24% e 0,45%, respectivamente. Isso pode ser atribuído ao crescimento chinês por sobre a demanda externa do Brasil. Especialmente no caso da Alemanha, é possível traçar um paralelo com a situação dos EUA, quanto à perda de mercado para a China ao longo da série.

## D - MERCOSUL

No caso do MERCOSUL, é preciso fazer duas ressalvas antes de se observar o comportamento dos dados em comparação aos demais parceiros comerciais. São elas: (1) apesar do manifesto interesse comercial, desde seu planejamento e execução no início dos anos 1990, a orientação do bloco obteve resultados mais efetivos nos campos institucional e político das relações internacionais; e (2) o principal parceiro do Brasil no MERCOSUL em termos quantitativos de volume comercial, com mais de 80% do volume comercial executado, a Argentina, passou a primeira década do século XXI em recuperação da crise econômica mais grave de sua história até então. Esses seriam fatores endógenos ao MERCOSUL relevantes para a acentuação ou atenuação das nuances observadas.

Isto posto, é possível notar um comportamento levemente similar às tendências apresentadas pelos demais parceiros, exceto a China, ou seja, leve queda na participação das exportações, e uma queda mais acentuada nas importações brasileiras.

Em 2001, as exportações ao MERCOSUL representavam 10,93% do total e 1,14% do PIB brasileiro (Tabela 2). Cairiam a 0,65% do PIB no ano seguinte, mas fechariam o período (2017), com 10,39% das exportações brasileiras e 1,10% do Produto Interno Bruto (Tabela 3). As importações, por sua vez, apresentam uma queda mais acentuada no período, indo de 1,25% do PIB e 12,63% da demanda externa brasileira, em 2001, a 0,58% e 5,46%, respectivamente, em 2017 (Tabelas 4 e 5). Isso reflete uma combinação das tendências externas ao bloco com as internas supracitadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente e brusca mudança de estratégia de inserção internacional do Brasil parece evidente, não apenas pelas diferenças de política externa ou declarações do governo ora vigente. Isso também é perceptível em uma breve análise dos dados de fluxos, pautas e parcerias comerciais do país nas últimas décadas. De maneira geral, pode-se observar o crescimento e a influência da participação chinesa no comércio exterior brasileiro ao longo das duas primeiras décadas deste século. Os demais parceiros principais, como EUA, União Europeia e MERCOSUL perderam espaço no mercado brasileiro, de maneira mais acentuada na demanda por importações do

que na oferta de exportações, ressaltada uma tendência de retomada em especial dos EUA, fenômeno que deve estar atrelado a particularidades da política comercial estadunidense ocorridas a partir da mudança de orientação da política externa dada no contexto da eleição de Donald Trump para a presidência, em 2016.

A China não parece ter crescido e intensificado suas relações econômicas com o Brasil apenas pela tomada de espaços, mas também tê-lo feito através de seu próprio crescimento e do aproveitamento da estratégia brasileira de crescimento econômico adotada entre 2003 e 2014, a qual se deu através do aumento das exportações primárias, combinado com o estímulo ao suprimento da demanda do mercado interno, pela expansão do consumo. Isso teria marcado não apenas o padrão de crescimento da economia brasileira a partir do comércio internacional, mas também sua estrutura, como se pode observar pelas alterações nas pautas comerciais, com uma primarização das exportações e aumento da complexidade dos bens demandados nas importações. O estímulo ao desenvolvimento do mercado interno, e a atuação do Estado no desenvolvimento de estoques de capital e infraestrutura, além do investimento de longo prazo no aumento da produtividade, via pesquisa científica e educação, permitiria mudanças estruturais de longo prazo na composição da oferta agregada da economia brasileira. Nesse cenário anterior ao golpe de 2016 no Brasil, há um agente que perde espaço, em termos absolutos e majoritários: os EUA.

Desde 2014, nota-se uma tendência de reversão do estreitamento da estratégia comercial brasileira adotada até então, no sentido de, a partir da criação de gargalos institucionais com a China, retomar-se o espaço comercial dos EUA, sem extensão aos demais atores, como União Europeia e MERCOSUL. A estratégia brasileira adotada, ainda timidamente entre 2014 e 2018, e recentemente verbalizada por suas autoridades governamentais, parece beneficiar a um único agente nas atuais circunstâncias: os EUA. Não seria a primeira vez em que isso aconteceu.

Por outro lado, por mais que a mudança – seria mais apropriado chamar até de colapso – da estratégia de inserção internacional do Brasil apresente prognósticos de médio e longo prazo que assustem muitos analistas preocupados com o destino de uma das maiores nações do planeta, não se pode descartar mesmo uma nova mudança ou reorientação futura. Ainda enquanto estas notas se escrevem, a China constrói a “Rota da Seda”, estabelecendo uma integração portuária via Pacífico com o Peru, surpreendentemente incluindo ainda o Brasil nessa rede comercial. A História segue apresentando a beleza da continuidade.

## REFERÊNCIAS

- Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil disponível no endereço <http://comexstat.mdic.gov.br/en/home> acesso em 03-30-2019.
- Ministério das Relações Externas do Brasil disponível no endereço <http://www.itamaraty.gov.br/en/> acesso em 10-03-2019.



## INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA ÁREA DO HEARTLAND SUL-AMERICANO

Carla Paulino da Costa Feres<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo do presente trabalho é mapear as iniciativas de Integração Econômica (Comercial, Produtiva e de Infraestrutura) impulsionadas entre 2000 e 2019 na área reconhecida por geopolíticos dos anos 1970 como Heartland Sul-americano, a partir dos Eixos da IIRSA Peru-Brasil-Bolívia, Interoceânico Central e Paraguai Paraná. Nesse sentido o trabalho estará dividido em três partes: na primeira trabalharemos com o marco conceitual da Economia Política Internacional (EPI) e da Geopolítica. Na segunda parte faremos uma análise quantitativa dos projetos de integração de infraestrutura de transporte e energia e suas respectivas fontes de financiamento; na terceira parte realizaremos um estudo dos fluxos comerciais entre Peru, Brasil, Bolívia e Paraguai buscando identificar as relações presentes e futuras entre o comércio e os projetos citados. A metodologia será quantitativa e qualitativa, realizada a partir de informes, estatísticas e dados obtidos de fontes oficiais, além de bibliografia especializada e atualizada.

**Palavras-chave:** Heartland Sul-americano, Integração econômica, Geopolítica.

---

1 Graduanda em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana. <carlapaulinoferes12@gmail.com>

## INTRODUÇÃO

A partir da perspectiva da Economia Política Internacional (EPI) e da Geopolítica podemos observar que os processos contemporâneos de aceleração das transformações estruturais e conjunturais no plano da política internacional implicam em significativos desafios em termos de desenvolvimento e soberania para os Estados Nacionais periféricos e semiperiféricos (PUIG, 1986; JAGUARIBE, 1975). Estes processos evidenciam o acirramento constante da disputa inter-estatal, que se desdobra na disputa por áreas de influência e recursos estratégicos (FURTADO, 1992). Nesse sentido, o aprofundamento do estudo da Integração Regional é chave especialmente para a região sul-americana, composta por Estados com diferentes capacidades, complementaridades, que possuem diversas riquezas em recursos naturais estratégicos. Sem embargo, se encontrarem em uma posição relativamente vulnerável dentro do sistema internacional contemporâneo, estes possuem diversas assimetrias entre si.

Desde os anos 1970 observa-se no cenário internacional o acirramento da disputa por mercados e pelo controle de recursos estratégicos de longo prazo, especialmente recursos energéticos finitos e que apresentam implicações para o crescimento econômico e o equilíbrio de poder entre as grandes potências, o que gera disputas hegemônicas em todas as regiões do mundo, contexto no qual a América do Sul está indissociavelmente inserida (FIORI, 2008). No mesmo sentido, Samuel Pinheiro Guimarães (2008) recorda que historicamente há uma tendência dos países centrais de acumulação cada vez maior de riquezas e poder. Nesse contexto, a Integração sul-americana aponta como uma via estratégica fundamental para a ampliação das capacidades de segurança, defesa e dissuasão da região, bem como para o desenvolvimento conjunto de países localizados na periferia, visando a promoção da soberania e do desenvolvimento, e um melhor posicionamento no sistema internacional.

Incorporando tanto o conceito clássico da Geopolítica do Poder Terrestre<sup>2</sup> do Geopolítico Mackinder de “área pivô” e “*Heartland*”, no tal buscou sistematizar o antagonismo entre poder marítimo Britânico e poder terrestre do casamento entre a Alemanha e a Rússia. O conceito *Heartland* representa, então uma área com propriedades de isolamento marítimo e natural por acidentes geográficos, capaz de se projetar em diversas direções por estar localizada no centro de uma grande massa continental através da terra e de rios caudalosos. Além disso, possui enormes jazidas de recursos minerais e estratégicos, como minério de ferro e manganês; fósforo, e o potássio que, como veremos adiante, é uma alternativa para solos inférteis e reservas de carvão mineral e petróleo. (SEVERO, 2012; OLIVEIRA E GARCIA, 2010; PFRIMER, 2011; ALBUQUERQUE, 2013)

2 Outros geopolíticos podem ser considerados nessa área, como Karl Ernst Haushofer, Nicholas John Spykman .

Se o *Heartland* remete ao núcleo geográfico do continentalismo com possíveis propensões hegemônicas, o conceito transferido para América do Sul é utilizado para projeção regional. No começo do século XX, no livro *Projeção Continental do Brasil*, Mário Travassos (1931) enxergou na Bolívia um triângulo econômico estratégico abraçando cidades mineradoras *Sucre, Santa Cruz de la Sierra, e Cochabamba*, ponto central envolvido pela entre a Bacia Platina e Amazônica no sentido Sul-Norte e entre o Oceano Atlântico e Pacífico, no sentido Leste-Oeste<sup>3</sup> (PFRIMER, 2011; ALBUQUERQUE, 2013). Se propõe assim que, “quem controla Santa Cruz comanda Charcas. Quem controla Charcas comanda o Heartland. Quem controla o Heartland comanda a América do Sul” (GUMUCIO; WEISE, 1978 APUD SEVERO) Com as novas possibilidades estratégicas bolivianas obtidas através da exploração do minério de ferro, do gás natural em *Tarija*, as reservas de lítio e minérios, rearticula a região que ganha novamente destaque no cenário dos Estudos Estratégicos.

A partir desse cenário, o intuito do presente trabalho não é se aprofundar teoricamente na geopolítica, mas sim realizar um trabalho prático de mapear as iniciativas de Integração impulsionadas entre 2000 e 2019. Nesse sentido o trabalho estará dividido em mais duas partes: na primeira parte faremos uma análise quantitativa dos projetos de integração de infraestrutura de transporte e energia usando como base Eixos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN); na segunda parte realizamos um estudo dos fluxos comerciais intra-regional, buscando identificar as relações presentes e futuras entre o comércio e os projetos citados.

## EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: UM BREVE MAPEAMENTO GEOGRÁFICO DO HEARTLAND SUL-AMERICANO

De acordo com a página do COSIPLAN (2019), os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) são faixas que abrangem porções de terras multinacionais que dividem os mesmos espaços naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e fluxos comerciais. Para cada EID são identificados os requisitos de infraestrutura física, com o objetivo de promover interconexão intra-regional e possibilitar o planejamento de investimentos e proporcionar um aumento de grau de bem-estar social dos sul-americanos. Duarte (2008, p.58) acrescenta que “...el reto es construir no sólo corredores para facilitar los flujos de carga, sino espacios para propiciar el desarrollo. Ese es el salto cualitativo que implica la noción de Ejes de Integración y Desarrollo.” Por meio desses eixos o COSIPLAN pode sistematizar seu portfólio

---

3 Junto com o estudo do militar brasileiro, Matheus Hoffmann Pfrimer (2010) resgata outros autores, como Cañas Montalva (1959), Carlés (1950), Couto e Silva (1955), Guglielmelli (1975), Pinochet (1977), Rodrigues (1947), Tams (1965), e Videla (1980).

de acordo com as prioridades demandadas. Com base na sistematização da IIRSA, podemos selecionar três Eixos que repercutem diretamente nos interesses do Heartland Sul-americano.

O Eixo Brasil-Peru-Bolívia é responsável por conectar o Estado brasileiro, mais precisamente os estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso e Amazonas ao Peru e à Bolívia. Como conecta o continente ao mar do Pacífico em uma região com muitos acidentes geográficos é indiscutível a melhora da sua infraestrutura que, apesar dos avanços da carteira da IIRSA, ainda se encontram muito incipientes para acompanhar as necessidades demandadas na região. Já o Eixo Hidrovia Paraguai - Paraná (HPP) tem sua fonte no estado do Mato Grosso (MT) e se estende até a desembocadura no Uruguai. Percorre cinco países - Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, com uma extensão navegável de aproximadamente 4.122 km. Essa região apresenta um modal rodoviário consolidado entre os principais centros industriais e portos exportadores da região ao interior dos países. Somado a isso, a uma importante conexão ferroviária e fluvial, aproveitada principalmente para o transporte de insumos agrícolas. Nota-se que tanto para o Paraguai, como para a Bolívia, essa via atua como um agente amenizador da sua mediterrânea via o acesso de portos marítimos ao sul do continente. (IIRSA, 2019)

Outro eixo importante para o Heartland Sul-americano, é o Interoceânico Central, que abrange uma faixa da costa do Pacífico do Chile, o sul do Peru, quase toda Bolívia, o Paraguai, bem como os estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro. Responde ao interesse do avanço da conectividade em suas regiões quanto aos portos de saída de seus produtos, tanto na costa do Pacífico do Chile e Peru, como nos portos do rio Paraguai e na costa atlântica do Brasil. Nesse trecho, há presença de corredores ligando, principalmente a Bolívia e Paraguai às saídas para o mar, através do rio Paraguai, da costa brasileira e chilena. (IIRSA, 2019)

Um dos componentes geográficos mais importantes é a rede fluvial da região. O modal aquaviário é vantajoso por transportar grandes volumes com custo reduzido, menor consumo de combustível por tonelada, redução dos índices de acidentes, menor emissão de poluentes e baixo impacto ambiental. Segundo o Relatório “Estudo da Prática Regulatória, Vantagens Competitivas e Oferta e Demanda de Carga Entre os Países Signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná”<sup>4</sup> de 2019, apesar do alto potencial existente, o Brasil possui poucas obras de infraestrutura previstas para a região da Hidrovia. Além disso, no âmbito regulatório, o país apresenta elevados tributos, dificultando a ampliação do rendimento. O melho-

---

4 O “Estudo da prática regulatória, vantagens competitivas e oferta e demanda de carga entre os países signatários do Acordo da Hidrovia Paraguai-Paraná” foi um projeto realizado entre a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), que desenvolveu os trabalhos por meio de seu Instituto Tecnológico de Transportes e Infraestrutura (ITTI) com objetivo de mapear informações para o fomento do desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná

ramento da infraestrutura portuária brasileira e da rede de conexões intermodais poderia gerar desdobramentos para novas obras no âmbito ferroviário e rodoviário para melhorar a eficiência de acesso ao porto.

No que tange o modal fluvial, destacam-se i) Sistema de previsão de nível no Rio Paraguai (APA-Assunção); ii) Melhoria da navegabilidade do Rio Paraguai entre APA e Corumbá; iii) Melhoramento da navegabilidade do Rio Paraguai (Assunção-APA). De acordo com a IIRSA, ambos projetos tem como objetivos possibilitar a integração econômico-social entre o Brasil, Paraguai e a Bolívia, a integração das cadeias produtivas no Eixo HPP; o aumento da competitividade econômica dos respectivos países; aumento da segurança da carga e dos passageiros. No eixo PBB ressalta as obras: i) Hidrovia *Ichilo Mamoré* e ii) Hidrovia *Madre de Dios* e Porto Fluvial. Ambas, conectam o Estado mediterrâneo Boliviano com seus vizinhos, a primeira, com o Brasil e a segunda com o Peru, ou seja, resulta na saída da Bolívia para o norte (IIRSA, 2019)

O desenvolvimento das ferrovias é notável no Eixo PBB: elas vão do centro da Bolívia a leste com os estados da costa atlântica do Brasil e a oeste com os portos nas costas do Pacífico do Chile e Peru. Ressaltamos no Eixo HPP os projetos que ainda estão em período de pré-execução: i) construção da Ferrovia *Ciudad del Este - Ñeembucú*: A obra propõe criar uma alternativa ao transporte de cereais, tanto para ser desembocado via fluvial ou por terras com a interconexão com o sistema da Belgrano Cargas Railroad (AR), alcançando o Pacífico; ii) construção da Ferrovia *Asunción - Ciudad del Este*: levando em consideração o fluxo e a atividade comercial no trecho, essa obra também poderia ser considerada como uma alternativa logística de pessoas e carga. Ademais, após sua conclusão reduziria as distâncias com as seções ferroviárias do Brasil e da Argentina.

O Sistema Energético de um Estado ou bloco de Estados depende da capacidade destes de planejarem e implementarem suas políticas energéticas de longo prazo. Desta maneira, o Centro de Decisão é “a capacidade de gerir o próprio desenvolvimento econômico” (MARTINS, 2008, p.14). A Estratégia Energética seria composta por uma série de processos de tomada de decisão e ações políticas voltadas para a ampliação da soberania e da Segurança Energética de um Estado ou bloco de Estados. Assim, está vinculada ao desenvolvimento de uma infraestrutura que impacta diretamente seu setor produtivo e, portanto, seu próprio desenvolvimento econômico e social: a infraestrutura energética. Há um conceito-chave para a análise da Geopolítica Energética: o conceito de Segurança Energética, que pode ser compreendida “como o estado ‘ideal’ em que um país ou região têm um nível de disponibilidade de energia que seja suficiente para manter taxas razoáveis de crescimento econômico e desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2012, p.82).

A aproximação do Brasil com o Peru no Âmbito da Integração Energética começou em 2006 através do Memorando de Entendimento estabelecendo um Comissão Mista Permanente em Matéria Energética, Geológica e de Mineração conjunta entre os Ministérios de Minas e Energia. A proposta tem como objetivos

principais desenvolver estudos compartilhados e avaliar possibilidades de projetos de integração energética (MINEM, 2006) Posteriormente, em 2010 foi firmado o *Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil*, que propõe “permitir a interconexão entre sistemas interconectados nacionais” do Peru e do Brasil, para os quais é necessário estabelecer “uma estrutura legal que promova o desenvolvimento da infraestrutura (usinas hidrelétricas e linhas de transmissão associadas) necessário no território peruano para a produção de eletricidade” (ARTIGO 2). Nota-se que todos os projetos de energia concluídos envolvendo Peru e o Brasil no Eixo PBB, como i) Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira; ii) linhas de Transmissão entre as Centrais Hidrelétricas do Rio Madeira e Sistema Central; iii) linha de Transmissão *San Gabán - Puerto Maldonado*; foram realizados após esses avanços bilaterais, foram realizados todos os projetos de energia vinculados a IIRSA. No longo prazo, essas obras, associadas com o possível aproveitamento das potencialidades energéticas inexploradas da região poderia se tornar um grande complexo de distribuição energética.

Esse setor também tem desdobramentos importante na região paraguaia. As obras já exploradas pelo Paraguai e Brasil, como construção da Usina de Itaipu e *Yacyretá*, foram reforçadas para melhorar a distribuição do serviço, através, por exemplo da Linha de Transmissão 500 KV (Itaipu - *Villa Hayes*) concluída e da Linha de Transmissão 500 KV (*Yacyretá - Villa Hayes*) em execução. No IOC, a principal obra proposta é a construção do Gasoduto Urupabol (tramo I) que permitiria diversificar a matriz energética do Paraguai por meio da compra do gás natural boliviano. A IIRSA ressalta a importância dessa fonte nos processos agroindustriais no Chaco Central e nos setores industriais.

Em relação à Bolívia, o relatório constatou um baixo volume comercializado pela Hidrovia. De acordo com a ANAQ (2018), a Argentina, nesse percurso fluvial é a maior utilizadora deste modal, o país de maior fluxo com o mercado externo, movimentando cerca de 83,6 milhões de toneladas. O Paraguai apresentou uma movimentação de 14,1 milhões de toneladas. Por sua vez, o Brasil movimentou mais de 50,8 milhões de toneladas e na Bolívia, apenas 5,8 milhões de toneladas. Os grandes protagonistas dessa movimentação, são o transporte de granel sólido agrícola (50%) e granel líquido agrícola (26%). Algumas das dificuldades geográficas impostas à Bolívia é seu acesso não se dar por Corumbá, onde existe uma linha férrea que facilitaria o escoamento dos seus bens. Seu acesso se dá pelo canal do Tamengo, que necessita o desmembramento do comboio para uma composição menor e pelo Puerto Busch, na província de Germán Busch.

No modal rodoviário, sistematizamos primeiramente o Eixo IOC: i) Melhoria do trecho *Concepción-Pedro Juan Caballero*; ii) Conexão com a Ponte do Rio Apa: melhorar a conectividade entre Paraguai e Brasil; iii) Construção da Ponte Internacional e da aduana Carmelo Peralta (Paraguai)- Porto Murtinho (Brasil): melhorar a conexão do Paraguai via rodovia Transchaco, além de fomentar o comércio com o estado Mato Grosso do Sul (MS); iv) Ponte *Puerto Presidente Franco*

(Paraguai) - Porto Meira (Brasil): descongestionar o tráfego na Ponte da Amizade, desenvolver conexões mais rápidas e eficientes entre os sistemas de transportes dos dois países e otimizar a fiscalização. Em relação ao Eixo PP: i) Estrada Guayaramerín - Riberalta/Yucumo-La Paz: responsável por conectar a capital La Paz ao estado brasileiro Rondônia; ii) Estrada Cobija-El Choro-Riberalta: representa um braço da estrada de La Paz mas com destino no estado brasileiro Acre (IIRSA, 2019).

Em relação ao serviço BNDES Exim pós-embarque<sup>5</sup> de promoção de exportação de serviços de infraestrutura, realizados por empresas brasileiras, foi executado apenas dois projetos sem convênio com o Estado, mas sim, com empresas privadas. Apenas um projeto tem repercussão na integração via geração de energia, trata-se da construção da terceira maior usina hidrelétrica do Peru, a Hidrelétrica de Chaglla, executada pela Construtora Odebrecht<sup>6</sup>, demanda pela Empresa de Geração Huallaga (EGH). A obra foi avaliada em 340 milhões de dólares e seu pagamento já foi efetivado. Recentemente, a Odebrecht Latinvest (OLI), concluiu sua venda, por US\$ 1,4 bilhão à empresa China Three Gorges Corporation (CTG). A venda se deu a partir da transferência para a CTG da participação acionária da OLI na EGH<sup>7</sup>.

## ANÁLISE COMERCIAL

Darc Costa (2009) afirma que “o comércio da América do Sul como um todo é um personagem marginal do comércio mundial - o que pode ser um problema, mas, também, uma solução”. Assim, o fato de estarem afastados das grandes rotas comerciais poderia vir a ser um combustível para estreitar seus laços internamente. Mesmo que para isso tenham que encontrar formas de ultrapassar os obstáculos físicos e logísticos impostos pela natureza, como a Cordilheira do Andes e a Amazônia, ou como os que se estabeleceram conforme os desdobramentos da colonização e da pauta produtiva de cada região. Essa relação não é ainda explorada no seu máximo potencial. Nesse sentido, os eixos de interconexão supra-citados, poderiam gerar desdobramentos na aproximação do pólo Andino com o Cone-Sul.

De acordo com o Trademap (2019), as principais origens das importações peruanas, em 2018 são a China (23%), os Estados Unidos (21,3%) e Brasil (5,6%). A relação comercial com a Bolívia é inferior, representando apenas 1% do total importado pelo Peru. Já sobre as exportações do Peru seus parceiros, são principalmente

5 O objetivo é fomentar as cadeias produtivas do Brasil, além de ampliar as demandas das construtoras que estavam ociosas desde a década de 1990.

6 O contrato realizado pela Odebrecht está disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/contratos-exportacao/2011.0008.pdf>

7 Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/noticias/odebrecht-latinvest-conclui-a-venda-da-central-hidreletrica-chaglla-no-peru>

a China (28%) e Estados Unidos (16,6%). Sobre as pautas do fluxo comercial, o Brasil vende 23% do capítulo 87 - Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios, da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e 15% do capítulo 72 - Ferro fundido, ferro e aço. Em contrapartida o Peru vende para o Brasil quase na sua totalidade itens do capítulo 26, 27 e 74, ou seja, basicamente Petróleo, Cobre e Zinco.

O comércio intra-regional da Bolívia é bem mais denso. Mais de 60% da sua pauta de exportação é formada por gás e minérios pela empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB), sendo que da oferta total de gás, praticamente toda é destinada para o Brasil e a Argentina através do Gasoduto Gasbol, financiado pela Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)<sup>8</sup>. A dificuldade de expandir seu mercado está justamente na dificuldade de vender em larga escala o seu gás comprimido em formato de gás liquefeito de petróleo (GLP) pois é um processo oneroso e não eficiente<sup>9</sup>. As interações diplomáticas e comerciais ficaram um pouco abaladas entre o Governo e Temer e Evo Morales e as importações brasileiras diminuíram significativamente entre 2015 e 2017 mas já voltaram a crescer em 2018. Atualmente, mesmo que o Presidente brasileiro declara constantemente sua oposição ao governo de Maduro na Venezuela, sua relação com a Bolívia tende à um pragmatismo comercial já que depende de 27% do seu gás.

Em relação ao Paraguai, o comércio com os países andinos é superficial. A maior possibilidade de articulação comercial está vinculado com o projeto da IIR-SA da construção do Gasoduto com a Bolívia para abastecer a região do Chaco. Atualmente, o país importa muito pouco gás e quase todo ofertado pela Bolívia e Argentina em GLP. Pela perspectiva boliviana, essa obra poderia representar um respiro na diversificação dos parceiros. No que se refere ao Brasil, é o principal correspondente de suas importações. O principal produto, que representa 59% das importações, é capítulo 27 (energia elétrica), correspondente da parcela não é utilizada internamente e é obrigatoriamente vendida para o Brasil. O segundo, é o capítulo 10 (cereais, nesse caso, principalmente variações de arroz e milho) que corresponde 11,4% da pauta. Grande parte dos cereais entram para o Brasil por Foz do Iguaçu.

Outro estado que faz parte do eixo, o Acre, tem um item que domina seu rol de exportação: a castanha do Pará. Tanto o Peru, como a Bolívia são grandes parceiros, representando 16% e 17% da sua exportação, o que pode ser considerado natural por ser regiões fronteiriças. Contudo, a via do seu maior comprador, Hong Kong (22%) é através do Porto de Santos e, a partir do corredor bioceânico poderia sair pelo Atlântico (COMEXSTAT, 2019). Por essa razão, estão sendo trabalhados

8 Sediado em Caracas, é um banco de desenvolvimento fundado em 1970 e formado por 19 países - 17 da América Latina, além de Espanha e Portugal.

9 Em 2019 estão previstas obras de Gasodutos interligando a Bolívia ao Peru e ao Paraguai. A construção do gasoduto Villa Montes-Assunção para a exportação de gás natural foi acordado pelas autoridades da Bolívia e Paraguai na conclusão do primeiro gabinete binacional que foi realizado em La Paz.



pela Câmara Técnica do Agronegócio do Fórum Permanente de Desenvolvimento mecanismos com intuito de impulsionar o setor, ampliar as relações comerciais com Peru e Bolívia, a logística, tributação, políticas públicas, licenciamento ambiental, alfandegamento, entre outros<sup>10</sup>.

Após do cruzamento de dados da análise geral comercial, foram escolhidos três produtos com um imenso potencial, principalmente se a sua produção for internalizados pelo Estado, pode elevar as relações débeis para a execução de uma grande cadeia produtiva intra-regional. O primeiro, consiste em um ponto pouco explorado na região, principalmente nos estado que fazem parte dos Eixos, o Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT) e Paraná (PR): a ampliação do comércio de fertilizantes. Há diferentes compostos essenciais para a agricultura que, combinados ou separados podem fornecer nutrientes necessários para proporcionar o crescimento e desenvolvimento das plantas<sup>11</sup>. De acordo com o Boletim Técnico da Universidade Federal de Lavras<sup>12</sup>, os fertilizantes mais utilizados são os químicos, esterco e resíduos de plantas. Para a pesquisa, trabalharemos com o primeiro, sendo que os componentes mais comuns e também observados no fluxo comercial são o Nitrogênio (N), Fósforo (P) e o Potássio (K), ou também a combinação NPK. (TRADEMAP, 2019)

Verifica-se que todos os países dependem da sua demanda para sua produção interna, principalmente o Brasil, que ocupa o primeiro posto no ranking de importadores de fertilizantes (ANDA, 2019). Em 2018, as compras brasileiras (US\$ 27,5 milhões) foram muito superiores à produção nacional (US\$ 8,2 milhões). As compras brasileiras do capítulo 31 da NCM (Fertilizantes) são ofertadas principalmente pela Rússia (22%), Canadá (11,8%), Estados Unidos (8,6%). No caso das reservas de fosfato do Peru, a exploração está bastante abaixo das potencialidades. De acordo com os dados do TRADEMAP (2019), as exportações do capítulo 31 foi destinadas principalmente para Bolívia (70,5%), Estados Unidos (16,6%), Equador (4,3%), Chile (2,4%) e Paraguai (2,17%). Tanto pela fronteira e Corumbá (MS), estado que além de ser fronteiriço, representa um dos maiores importadores de fertilizantes, como pelo estado do Paraná e Mato Grosso, identificando compra e venda de fertilizantes com Bolívia e Paraguai.

Já o lítio, historicamente tem sido estratégico para diferentes setores. É utilizado na obtenção de ligas metálicas condutoras de calor, como o alumínio; em

10 Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2019/08/camara-do-agronegocio-inicia-definicao-de-rotas-de-desenvolvimento/?fbclid=IwAR0A9J0-8dFAD0ZB5cYMjsOLEOs-FMWAogOJ60cML1eutwqLRgqfalVg3sAY>”.

11 Ainda, segundo o Boletim, há basicamente três tipos de fertilizantes: 1) simples: constituídos por apenas um composto químico, contendo um ou mais nutrientes; 2) mistos: composto resultante da mistura física de dois ou mais fertilizantes simples; 3) complexos: produto formado por dois ou mais compostos químicos, resultante da reação química de seus componentes, podendo ser obtido de dois ou mais nutrientes.

12 Disponível em “ <http://livraria.editora.ufla.br/upload/boletim/tecnico/boletim-tecnico-89.pdf>”

cerâmicas e lentes voltadas para a construção de telescópios, por exemplo. Mas sua extração atualmente é impulsionada em todo o mundo, principalmente pela produção de pilhas e baterias elétricas para celulares e notebooks e com a demanda crescente das baterias recarregáveis para veículos elétricos: Hebrid Electric Vehicle (HEV), justamente por permitir uma alta carga de energia, baixa manutenção e causa menores danos ao ambiente (MICHELINI, 2017). Os recursos de lítio identificados é estimado em 62 milhões toneladas, desses destacam-se a Argentina (24%), Bolívia (10%) e Chile (14%). Apesar de possuírem reservas abundantes, não exportam ou exportam quantidades insignificantes de baterias de lítio (SH6 850650). (USGS, 2019 p.98)

Por último, a extração de minério de ferro e manganês (SH2 26) tende a acompanhar o aumento das demandas mundiais. Grande parte do minério brasileiro é exportado pelo Pará (50%) e por Minas Gerais (36%). Para a região pesquisada, ressaltamos a fronteira entre a Bolívia (Puerto Suárez) e Brasil (Corumbá) que representou apenas 1% da exportação nacional do capítulo 26 em 2018, mas que ainda representa possibilidades de ampliação mediante o aumento da demanda. A reserva brasileira (Maciço do Urucum) faz parte também da mesma reserva do lado Boliviano (Mutún), entretanto, a infraestrutura de exploração e a sua quantificação é maior do lado brasileiro. Nota-se que a reserva vizinha não se encontra no relatório da USGS (2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo mapear as iniciativas de Integração impulsionadas principalmente, pela IIRSA. Para tanto, o trabalho se dividiu em três partes: 1) Breve Análise teórica a partir da EPI e da Geopolítica; 2) análise dos projetos de integração de infraestrutura de transporte e energia; 3) estudo dos fluxos comerciais intra-regional, separando por país e por três produtos: Lítio, Minério de Ferro e Fertilizantes, buscando identificar possibilidade de ampliação do comércio via integração produtiva. Desse modo, argumentamos que o estudo da Integração econômica no nessa área (Paraguai e Bolívia), juntamente com dois países vizinhos estratégicos, Peru (pela possibilidade da saída pelos saída para o Oceano pacífico) e o Brasil (pelo peso econômico e pela possibilidade de atuar com paymaster o processo de integração) poderia multiplicar os caminhos para que, a partir da interação intra-regional, projetar toda América do Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, E. S. (2013). A Disputa Pelo “Coração das Terras” Sul-Americanas. Revista CONTEXTO & EDUCAÇÃO. Editora Unijuí, Ano 28 nº 89 Jan./Abr.

BRASIL, A. (2006) Sumário do estudo para a proposta de formação de um fundo sul-americano de garantias para projetos de infraestrutura (FUSAG). Mimeo.

CERVO, A. L. B. C. (2008) História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora UNB.

COSTA, D. (2009) Fundamentos para o estudo da estratégia nacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. Estratégia Nacional. A cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil. Porto Alegre: LP&M Editores.

\_\_\_\_\_. (2010) Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. Porto Alegre: Civitas, v. 10, n.1

DUARTE, Rosário S.G. (2008) Integración Suramericana y Globalización: El papel de la infraestructura. In Revista de La Integración N°2 – La construcción de la integración suramericana, Julio de 2008.

FIORI, J. L. (2008) O sistema mundial, no início do século XXI. In: FIORI, J. L., SERRANO, F. e MEDEIROS, C. *O mito do colapso americano*. Rio de Janeiro: Editora Record.

FURTADO, C. (1992) Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (1999) A propósito de uma “Construção Interrompida”. Rio de Janeiro: Acervo, v. 12 n1-2.

FUSER, I. (2013) Energia e Relações Internacionais. São Paulo: Editora Saraiva.

GRANATO, L. (2015) Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Editora Appris, 1. e.d..

GUIMARÃES, S. P. (2008) O desafio da integração: O mundo multipolar e a integração sul-americana. Buenos Aires: Amesur.

JAGUARIBE, Hélio (1975). El Brasil y la América Latina. In: Estudios Internacionales, Chile, Vol. 8, nº 29, enero – marzo.

OLIVEIRA, A. e ALVEAL, C. (1991) Eletricidade e Integração: uma perspectiva desde o Cone Sul. Rio de Janeiro: Grupo de Energia (IE/UFRJ).

OLIVEIRA, L. K.; GARCÍA, T. S. L. (2010) O conceito de Heartland na geopolítica clássica: funcionalidade e limites para a análise da Região central da América do Sul. V Encontro Nacional da ANPPAS, Florianópolis, outubro.

OLIVEIRA, L. K. (2012) Energia como recurso de poder na política internacional: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética. PPGCP. Porto Alegre: UFRGS.

PADULA, R. (2011) Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA. Rio de Janeiro: LEAL.

\_\_\_\_\_. (2014) Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL: A Integração de infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. Rio de Janeiro: IPEA.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. Heartland Sul-americano? Dos discursos geopolíticos à territorialização de um novo triângulo estratégico boliviano. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 29, p. 131 - 144, 2011.

PUIG, Juan Carlos (1986). Integración y autonomía de América Latina en las pos-trimerías del siglo XX. Cátedra INTAL, Integración Latinoamericana, enero – febrero.

OLADE. (2018) Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2018. Quito, Equador. Círculo Publicitário

## SANÇÕES FINANCEIRAS: UMA NOVA FRONTEIRA DA COERÇÃO MONETÁRIA

Fernando Silva Azevedo (PEPI/UFRJ)

### RESUMO

A coerção por meios não militares possui uma longa história na jornada do gênero humano. No passado da humanidade, sanções econômicas e embargos comerciais estiveram presentes em diversos momentos. A coerção por uso de elementos monetários não se configura como exceção. A moeda é um dos elementos mais importantes para a autonomia de uma sociedade. Como a história apresenta, a moeda tem sido tanto um alvo quanto uma ferramenta da coerção. Hodiernamente, os Estados Unidos usam de maneira intensiva a coerção monetária através das sanções financeiras e o caso mais evidente é o iraniano. Desde 2007 o Irã sofre com poderosas sanções financeiras parte de Washington. Os impactos deste modo de coerção faz necessária a compreensão do uso desta ferramenta. Deste modo, o trabalho busca investigar a hipótese de as sanções financeiras serem uma nova fronteira para a prática da coerção monetária.

**Palavras-chave:** Moeda Internacional, Sanções Financeiras, Coerção Monetária.

## INTRODUÇÃO

A história humana apresenta exemplos do caráter indissociável dos campos do poder e da riqueza. No dia 7 de Agosto de 2018, os Estados Unidos decidiram utilizar o poder de sua moeda como uma arma contra uma nação soberana. Não foi a primeira vez que Washington usou tal ferramenta como arma de coerção. Entre 2007 e 2015, os Estados Unidos aplicaram sanções financeiras sobre o Irã baseadas no poder de sua moeda. O ato de usar “elementos econômicos”, embargos e sanções, como forma de projeção de poder com objetivos políticos, estranhos à dinâmica econômica tradicional, não é propriamente uma novidade no campo das relações entre as sociedades. Contudo, as formas, métodos e ferramentas mudam ao longo do tempo. Deste modo, a prática da coerção no campo internacional através de elementos econômicos não é exclusividade dos tempos modernos, tampouco de um só país. Contudo, o mecanismo das sanções aplicadas sobre o Irã se difere das coerções que ocorreram no passado, inclusive as de característica monetária.

A moeda, um elemento que é fruto de construções políticas, não é de exclusividade do mundo econômico. Por conseguinte, a coerção monetária é uma possibilidade do mundo político, fato que poderia ser considerado uma heresia pela maior parte da epistemologia econômica. A coerção monetária, denominação dada à coerção com o uso da moeda, foi usada em diferentes cenários ao longo da história. Portanto, a coerção monetária no campo internacional é uma possibilidade que os países, em sua maioria, podem explorar de acordo com suas capacidades.

Por sua vez, as sanções financeiras, que são aplicadas hodiernamente pela potência hegemônica, dependem de condições específicas de poder dentro do sistema internacional. Posto isso, a ambição deste trabalho será discorrer sobre a diferença entre dois conceitos de projeção de poder pela moeda, assim como, explorar a hipótese que as sanções financeiras atuais são uma nova fronteira do conceito de coerção monetária. Além desta introdução e da conclusão, o trabalho será dividido em três partes.

Não cabe nesse espaço qualquer pretensão de discutir de maneira exaustiva a natureza da moeda. Contudo, para compreender a possibilidade da moeda se configurar como uma ferramenta de coerção, será preciso negar a ideia que ela é um elemento troca neutro como advoga a visão predominante nas ciências econômicas. Portanto, a primeira parte do trabalho irá focar em explicar a diferença, sobre a natureza da moeda, entre o que defende o *mainstream* econômico e o que defende a abordagem cartalista. A despeito de não se pretender encerrara tal discussão, é absolutamente fundamental, para que haja uma análise satisfatória dos fatos, atuais e passados, considerar a moeda como um elemento político.

Será apresentado, de maneira introdutória, na segunda parte do trabalho, o conceito de coerção monetária elaborado por Jonathan Kirshner. Não obstante as especificidades e limites de tal conceito, ele é de fundamental importância por tratar a moeda como uma ferramenta de projeção de poder no campo internacional e da

guerra. Além disso, também será apresentado diversos exemplos históricos da coerção monetária, inclusive em cenários de guerra explícita.

A terceira, e última parte do trabalho, apresentará uma nova fronteira para a coerção monetária, as sanções financeiras que, por sua vez, é praticada pela potência hegemônica do sistema internacional sobre determinados atores. É nessa parte que o trabalho pretende explicar a diferença entre as sanções financeiras e a coerção monetária. Para isso, apresentaremos as sanções financeiras como uma forma de coerção típica das condições atuais da hegemonia dos Estados Unidos.

## MOEDA E PODER

A despeito de moeda ser um elemento o pouco compreendido no campo das ciências sociais, ela é de extrema importância, em especial, no campo das relações internacionais. Com frequência, preferimos deixar as questões sobre moeda para “especialistas”, ou seja, os economistas com seus modelos bem elaborados. Em sua grande parte, os economistas se limitam a pensar a moeda por um único viés, que chamaremos aqui de neoclássico. Por este viés, a moeda não passa de um elemento neutro e completamente apartado do mundo político. Como corolário dessa realidade, a epistemologia econômica predominante constrói uma realidade imaginada que influencia as demais ciências sociais, quando estas se viram para as questões que julgam ser de exclusividade da economia. De mesmo modo, não raro e, muitas vezes sem saber, as relações internacionais também consideram a moeda como um elemento neutro. Sendo assim, é fundamental explicitar quais são as características que o *mainstream* econômico atribui à moeda e quais suas consequências para o campo das relações internacionais.

Na visão neoclássica, predominante no campo das ciências econômicas, a moeda é sempre primeiramente pensada como sendo um meio de troca, como se fosse um óleo de uma engrenagem mercadológica, necessário para facilitar as relações comerciais entre os agentes. Este viés tem origem na visão que a moeda é uma simples mercadoria eleita. O mito fundador da economia, o mito do escambo, advoga que com o processo evolutivo nas trocas humanas, a complexidade aumenta a tal ponto que a dupla coincidência de vontade entre os agentes, condição necessária para a ocorrência do escambo, não seria mais viável. Portanto, há a eleição, por parte dos participantes das trocas, ou seja, do mercado, de uma mercadoria padrão que servirá unicamente com o intuito de intermediar todas essas trocas e, deste modo, maximizar o funcionamento do mercado.

Na obra mais famosa da ciência econômica, *A Riqueza das Nações*, de 1776, Adam Smith apresenta o mito do escambo. Como qualquer outro mito, este se constitui como sendo um relato fantástico, onde a realidade histórica foi abstraída de sua construção. O mito do escambo defende que nas sociedades primitivas as

trocas de um bem por outro eram realizadas de maneira direta sem a intermediação alguma, ou seja, sem o uso da moeda. Smith (1996, p. 81), advoga que em uma sociedade com esse tipo de funcionamento será sempre necessária uma dupla coincidência de vontades para a efetivação das trocas. Todavia, essa só poderia ser a realidade de uma sociedade pequena e pouco complexa. Em uma sociedade maior, o processo da dupla coincidência se torna algo inviável e, deste modo, demanda outra solução para viabilizar o processo de trocas. Segundo este viés, esta solução foi a criação do dinheiro para evitar os inconvenientes do modelo do escambo.

Na realidade supracitada, a moeda é apenas um meio de troca que facilita o funcionamento do comércio, não exercendo nenhuma outra função social ou política. Desta maneira, a moeda é neutra para afetar ou influenciar o mundo real. Neste cenário, não faz sentido pensar a moeda como sendo um elemento de projeção de poder, tão pouco pensa-la como um sendo uma arma no campo das relações internacionais. Posto isto, é fundamental uma visão alternativa em relação a este elemento. É necessário compreender a moeda por um viés em que ela não seja neutra. Uma vez que, por de definição lógica, um elemento neutro em relação à sociedade não pode ser um mecanismo de coerção.

Felizmente existem outras visões sobre a natureza da moeda que, diferentemente do que defende a epistemologia do *mainstream* econômico, advogam que moeda não é um elemento neutro. Deste modo, a origem da moeda é diferente, muito mais interligada com o campo social e com o mundo real.

Existe uma série de autores que defendem que a origem da moeda está relacionada às relações de dívida. Um desses autores foi Mitchell Innes. Segundo sua visão, a moeda é mais antiga do que do que se imagina pelo viés neoclássico e guarda relação com o conceito dívida. De acordo com Innes (2013, p. 45), a moeda é simplesmente um IOU<sup>1</sup>, ou seja, um recibo de dívida entre os agentes A e B. As trocas entre A e B não são realizadas através da troca de uma mercadoria eleita como equivalente geral, mas sim, como uma troca de crédito entre esses agentes. A moeda é uma ferramenta de contabilidade, uma unidade abstrata que mede uma coisa apenas, a dívida (GREABER, 2016, p. 64). Deste modo, fica evidente que a ideia de eleger uma mercadoria que sirva de equivalente geral para facilitar as trocas não faz sentido.

Entretanto, a despeito da importância da visão supracitada, a mais importante para as ambições deste trabalho é a visão cartalista da moeda. O principal expoente dessa visão foi o economista alemão Friedrich Knapp. A moeda cartalista, por seu turno, está atrelada com a cobrança de impostos feita pelo Estado. Assim, mais do que possuir poder de emitir a moeda, a autoridade central, tem o poder de definir qual será a moeda aceita em seus guichês, ou seja, que será aceita para a quitação do imposto cobrado pela própria autoridade central (WRAY, 1998, p. 46). Um componente importante da visão de Knapp é o fato que uma moeda será utilizada não

---

1 I own you – eu lhe devo



pela força da lei imposta pela autoridade central, mas sim pela imposição do que é aceito como meio de quitação do tributo, assim, estando atrelada à capacidade soberana de um Estado. Conforme defende Knapp (1905, p. 110), será aceitação estatal que delimitará o sistema monetário. Em outras palavras, a autoridade central tem a capacidade soberana de impor um débito, o imposto, a todos e de definir como ele será quitado.

A relação entre força, tributo e moeda ficou evidenciada nas experiências coloniais europeias ao redor do globo. Os franceses ao assumirem o controle total da ilha de Madagascar, em 1901, impuseram, sobre a sociedade ali existente, um imposto por cabeça que só poderia ser quitado com francos malgaxes, moeda colonial controlada pelos franceses (GREABER, 2016, p. 68). O imposto possuía um objetivo claro, viabilizar a exploração dos recursos humanos existentes naquele território através do trabalho. Os franceses já possuíam o controle da ilha e, consequentemente, dos recursos ali presentes. Contudo, o que os franceses não possuíam era o trabalho da população local. Este fato demonstra o caráter coercitivo da moeda, pois, ao controlar o dinheiro, os franceses controlaram a população ao força-la a trabalhar para pagar um imposto controlado por quem possuía as armas.

Como vimos, a despeito da ambição da epistemologia econômica dominante, a moeda é um elemento político, e as relações de poder não podem ser apartadas de maneira nenhuma de sua realidade. Portanto, a moeda é uma criação institucional que representa a violência entre indivíduos e sociedades, não podendo nunca ser neutra. Tal violência possui uma legitimidade que, por sua vez, faz com que a moeda seja um verdadeiro meio de comando (DUARTE, 2016, p. 384).

Posto isto, para se compreender a moeda como elemento coercitivo e como arma deve-se negar sua neutralidade. Uma vez atribuída à moeda a capacidade coercitiva, será visto, na próxima parte do trabalho, como ela foi usada como elemento de coerção dentro das relações entre os Estados.

## UMA HISTÓRIA DA COERÇÃO MONETÁRIA

A natureza não neutra da moeda e as relações de poder que ela representa estão no âmago da capacidade de coerção que este objeto possui. Um objeto neutro não pode nunca ser utilizado como uma arma ou uma ferramenta de coerção, seja na dimensão nacional, seja na dimensão internacional. No campo internacional, que é o foco deste trabalho, a moeda foi historicamente usada como ferramenta de constrangimento e coerção, onde o objetivo pertence ao campo “político” e não ao “econômico”.

Na obra *Currency and Coercion*, Jonathan Kirshner buscou analisar o que se denomina como poder monetário. Segundo o autor, esse tipo de poder é exercido pela moeda e também sobre ela, existindo três formas de ser aplicado, através da mani-

pulação monetária, da dependência monetária ou da ruptura do sistema. A forma mais direta da coerção monetária, segundo Kirshner (1995, p. 8), é a manipulação monetária. Esta acontece quando há um ataque à moeda do inimigo. A estratégia busca afetar a estabilidade da moeda do Estado alvo e, conseqüentemente, as relações sociais e econômicas ali presentes. Tal prática tem o propósito de atingir um determinado objetivo político, ao causar danos à estabilidade da moeda, à capacidade material e ao poder econômico do Estado alvo.

Um exemplo da aplicação do poder monetário para fins bélicos ocorreu durante a sangrenta guerra civil nigeriana<sup>2</sup>. Entre 1967 e 1970, a Nigéria foi dividida em duas com a tentativa de independência da província de Biafra. Parte do mecanismo de financiamento da guerra por Biafra era usar suas reservas, em moeda nacional nigeriana, para adquirir de maneira gradual moeda internacional, primordial para a aquisição de material bélico. Contudo, como visto, estas reservas eram em notas da moeda nigeriana, ou seja, dinheiro do seu inimigo, o governo central. Deste modo, buscando sufocar uma fonte de financiamento de seu inimigo, em janeiro de 1968, o governo central da Nigéria simplesmente trocou a sua moeda, em uma operação de durou menos de um mês. Com o êxito do processo de implementação da nova moeda, o governo nigeriano fez com que o dinheiro nas mãos de seu inimigo perdesse o valor e, assim, afetasse significativamente a capacidade de financiamento do conflito por parte de Biafra (KIRSHNER, 1995, pp. 102-104). Na prática, o que o governo da Nigéria fez foi alterar a unidade de conta que quitava os débitos tributários. Isto forçou os agentes detentores de moeda a troca-la imediatamente. Entretanto, por razões lógicas, o governo de Biafra não podia efetuar a troca e, como a operação foi realizada em poucos dias, não houve tempo para que um mercado negro se formasse. Assim, o governo de Biafra passou a deter uma enorme pilha de papel pintado sem valor algum.

A segunda forma de coerção monetária elaborada por Kirshner é a denominada dependência monetária. Esta forma de poder monetário está diretamente relacionada a uma relação de alta assimetria entre os Estados envolvidos. Há a edificação de zonas monetárias, formais ou não, altamente assimétricas, onde é utilizada a moeda do Estado mais poderoso. Dentro das zonas monetárias há uma evidente vulnerabilidade dos demais Estados membros em relação ao Estado principal dono da moeda utilizada. Esta vulnerabilidade é explorada pelo país mais poderoso, uma vez que através de arranjos monetários, como manipulação cambial, tal país consegue extrair riquezas das demais nações.

Um exemplo dramático de dependência monetária é o caso do franco CFA. A zona do franco CFA teve seu início em 1901 quando foi criado o Banco da África Ocidental Francesa (*Banque de l'Afrique Occidentale Française*). O objetivo desta instituição era criar um papel-moeda baseado no franco francês para ser utilizada

---

2 Outro importante exemplo de manipulação monetária foi o ataque realizado pelos Estados Unidos à libra esterlina durante a crise de Suez em 1956. Para mais detalhes ver Kirshner (1995).

nas transações dentro das colônias submetidas à metrópole. Em 1948, a França introduziu o franco CFA (*Colonies Françaises d'Afrique*) nas suas colônias na África Ocidental e Central. O franco CFA foi criado como uma moeda colonial separada da moeda francesa, mas controlada por Paris. Com isto, foi criado um arranjo monetário altamente assimétrico e profundo, que teve fôlego para sobreviver mesmo após o processo de descolonização, ocorrido no início da segunda metade do século XX. Hodiernamente, tais países ainda utilizam o franco CFA. Tal sistema foi moldado para conferir um imenso poder aos franceses sobre esses territórios e, posteriormente, sobre os Estados independentes que surgiram nessas regiões. A estrutura do franco CFA permitiu ao governo francês praticar uma eficiente e, constante, coerção monetária sobre os Estados da zona do CFA. A soberania desses países é tão frágil que não conseguem ter o monopólio da emissão da própria moeda.

A terceira forma descrita por Kirshner foi denominada ruptura do sistema. Por seu turno, esta forma de coerção monetária busca afetar as estruturas basilares que mantêm determinado sistema monetário regional ou global. O Estado que pratica essa forma de coerção monetária busca uma mudança em um *status quo* anteriormente estabelecido. Essa estratégia tem o objetivo de destruir ou de extrair benefício do ato de ruptura (KIRSHNER, 1995, p. 41). O Estado que pode sofrer com essa forma de coerção monetária é o Estado principal de determinado sistema monetário. Portanto, o Estado principal é quem mais tem a perder com essa mudança no *status quo*. Entretanto, contrariando a posição do autor, a própria história já demonstrou que o Estado principal pode também ser a fonte da ruptura do sistema. A ruptura do sistema Bretton Woods foi realizada pelo próprio Estado principal, os Estados Unidos.

Um exemplo de tentativa de ataque às estruturas de um regime monetário visando uma melhor realocação foi o caso francês no final da década de 60. Na ocasião, a França queixava-se que a estrutura monetária de Bretton Woods conferia um privilégio exorbitante aos Estados Unidos e chegou ao ponto de solicitar a conversão de parte de suas reservas, denominadas em dólares, fossem convertidas em ouro, chegando ao extremo de transportarem parte do ouro físico para Paris (TORRES FILHO, 2018, p. 282).

Kirshner nos apresenta diversos exemplos da utilização da moeda como um elemento não neutro, ou seja, como um verdadeiro instrumento de poder no campo das relações internacionais. Contudo, não considera as mudanças que as relações podem sofrer ao longo do tempo.

Desde a sua formação, o sistema interestatal capitalista apresenta uma assimetria clara de poder entre os Estados que o compõem. Este caráter assimétrico, na dimensão monetária internacional, não é diferente e permanece até os dias atuais. Portanto, não será diferente na capacidade de instrumentalização da moeda como sendo uma arma. Principalmente no caso de o elemento de coerção ser a moeda do sistema.

## AS SANÇÕES FINANCEIRAS COMO NOVA FRONTEIRA

Os Estados Unidos aplicaram sobre o Irã uma poderosa coerção monetária que possui características distintas das apresentadas na seção anterior. Contando com uma posição privilegiada no sistema monetário internacional, os Estados Unidos foram capazes de instrumentalizar a sua moeda como uma arma com alcance global. Em outras palavras, a centralidade do dólar conferiu aos Estados Unidos a capacidade de usar sua moeda nacional nos mercados globais com objetivos políticos (KATZENSTEIN, 2015, p. 294). Parte vital da hegemonia norte-americana é a centralidade do dólar no sistema internacional, algo que não ocorreu com tal magnitude antes de meados do século XX. Este domínio do dólar no sistema internacional reforça a centralidade da posição dos Estados Unidos na dimensão comercial e financeira (GOLDMAN & ROSENBERG, 2015, p. 1). Tal domínio construiu um sistema financeiro internacional onde o centro, necessariamente, se encontra nos Estados Unidos.

Entretanto, a despeito da novidade da natureza das sanções aplicadas, não é novidade a centralidade e o poder do dólar no sistema internacional. A imposição da moeda norte-americana como sendo a moeda do sistema data do fim da Segunda Guerra Mundial. Após o conflito foi realizado o acordo de Bretton Woods. No padrão ouro-dólar que se seguiu, as taxas de câmbio entre as moedas eram fixas e o dólar estava atrelado ao ouro, na razão de trinta e cinco dólares por onça. Por conseguinte, neste período, o dólar era considerado tão bom quanto o ouro. O mundo passou a ter a moeda nacional americana como sendo a moeda do sistema, algo que passou a conferir um imenso poder aos Estados Unidos. Além disto, o poder monetário americano possuía desde o início uma característica estrutural, e a substituição do padrão inglês não foi um simples passar de bastão (TORRES FILHO, 2018, p. 280).

Após a década de 70, a força do dólar foi alavancada com a edificação do regime dólar flexível, fruto ruptura unilateral, pelos próprios Estados Unidos, da estrutura de Bretton Woods (SERRANO, 2002, p. 250). A ruptura unilateral do padrão ouro-dólar e a ascensão de um sistema flexível, também baseado na moeda nacional americana, permitiram a edificação de uma estrutura financeira global sem precedentes. Este poder decorre do fato que, para o emissor da moeda internacional, sendo esta inteiramente fiduciária, como no caso do padrão flexível, não há restrição de caráter externo (SERRANO, 2008, p. 123).

A despeito disto, o marco inicial do uso da moeda internacional no campo da guerra financeira, praticada pelos Estados Unidos, foi os atentados de 11 de Setembro de 2001 (ZARATE, 2013, p. 9). Após o choque dos atentados, os Estados Unidos instrumentalizaram uma ferramenta de coerção monetária, ao utilizarem o poder de sua moeda, para combater a capacidade financeira de seus inimigos, ou seja, de usarem o dólar como uma ferramenta de segurança nacional.

Na ocasião, o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos foi designado para caçar e contra-atacar, pelas vias financeiras, os responsáveis pelos atentados. As investigações do Estado Norte-Americano indicaram que as ações da Al-Qaeda, em Washington e Nova Iorque, foram financiadas por dentro do sistema financeiro dos Estados Unidos e utilizando o dólar (ROTH, GREENBURG, & WILLE, 2004, p. 3). Desse modo, os terroristas usaram o sistema financeiro globalizado que foi edificado pela potência hegemônica para viabilizar um devastador ataque dentro território desta potência.

Como a operação financeira dos atentados foi realizada em dólares, o Departamento do Tesouro usou uma estratégia tradicional de rastreio do dinheiro, ou melhor, *follow the money*. Era necessário evitar novos atos terroristas, desse modo, foi imprescindível atacar as fontes de financiamento da Al-Qaeda. O ataque às finanças dos terroristas foi possível porque a movimentação dos fundos que financiam os atos terroristas não é muito distinta das práticas de lavagem de dinheiro, porém, com uma lógica invertida.

Dois elementos foram extremamente necessários para o assalto às finanças dos terroristas. Primeiro, foi primordial a edificação de um marco legal dentro dos Estados Unidos, que proporcionasse meios para a aplicação das medidas necessárias para o bloqueio dos fundos financeiros de terroristas e de seus apoiadores, mesmo que estes fundos não estivessem nos Estados Unidos. O poder do dólar e a centralidade do seu sistema financeiro foram o que viabilizaram que um marco legal interno tivesse um alcance global. Segundo, a identificação dos fluxos financeiros dos terroristas foi fundamental para saber onde, e sobre quem, aplicar o novo marco legal. Para tal objetivo, foi necessário o acesso pelo Departamento do Tesouro à base de dados do SWIFT<sup>3</sup> (ZARATE, 2013, p. 49), ambiente por onde trafega a grande maioria dos fluxos financeiros globais e é o coração do sistema financeiro global (DUBOWITZ & FIXLER, 2015, p. 15).

A coerção monetária norte-americana não se limitou aos terroristas. Estados soberanos, como Coreia do Norte, Irã e, mais recentemente, Venezuela, sofreram com o uso desta ferramenta. O caso iraniano se configura como sendo o mais dramático. Com instrumentos legais internos, os Estados Unidos enquadram os bancos iranianos como financiadores de grupos terroristas e financiadores de programa de armamento de destruição em massa (DUBOWITZ & FIXLER, 2015, p. 9) (KATZENSTEIN, 2015, p. 316). O Departamento do Tesouro cortou o acesso dos bancos iranianos do sistema financeiro dos Estados Unidos (ZARATE, 2013, p. 303). O ataque ao sistema bancário do país persa foi escalado até alcançar o Banco Central do Irã.

---

3 O Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) é um sistema privado, com sede na Bélgica, de mensagens interbancárias que conecta mais de 11 mil instituições financeiras em mais de 200 países. Com um volume financeiro que ultrapassa os 6 trilhões de dólares por dia.

O banco central de um país é o coração do sistema bancário de uma nação (ZARATE, 2013, p. 333). Em 2012, o congresso dos Estados Unidos, através do National Defense Authorization Act (NDAA), proibiu os bancos norte-americanos de transacionarem com agentes bancários que tivessem alguma relação com o Banco Central do Irã (KATZENSTEIN, 2015, p. 319). Em outras palavras, aplicou a coerção sobre terceiros visando um determinado alvo.

Deste modo, devido ao poder e centralidade da moeda norte-americana no sistema internacional, os Estados Unidos foram capazes de praticar uma coerção monetária muito mais profunda, intensa e poderosa sobre um inimigo. Os Estados Unidos, no caso iraniano, montaram um arranjo que negou o acesso do Irã ao sistema internacional. Ao se valer da prerrogativa da segurança nacional, Washington foi capaz, por ser dono da moeda internacional, de praticar uma violência pela moeda em escala global. Deste modo, os Estados Unidos estabeleceram uma nova fronteira para a coerção monetária, o uso do poder moeda de curso internacional para negar acesso de um inimigo ao mercado global.

## CONCLUSÃO

Posto isto, negar a neutralidade da natureza da moeda é fundamental para a ideia da coerção monetária. Ela é um elemento de projeção de poder fundamental no âmbito das relações entre os Estados. Em ambientes de confronto aberto ou não, a prática da coerção monetária pode ser usada de maneira estratégica, por uma lógica estranha ao pensamento puramente economicista. Entretanto, o uso da moeda internacional é processo maior e mais intenso que uma coerção monetária simples.

A realidade do sistema internacional, com a clara hegemonia dos Estados Unidos, principalmente no campo monetário, apresenta um cenário em que os demais Estados não podem afetar o sistema de forma análoga aos Estados Unidos. O uso da moeda elemento de coerção não é propriamente uma novidade. Todavia, as sanções financeiras aplicadas pelos Estados Unidos são diferentes das coerções monetárias anteriores, se configuram como uma fronteira exclusiva.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DUARTE, V. **Economia: Obstáculo epistemológico**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2016.
- DUBOWITZ, M., & FIXLER, A. **Cyber-Enabled ‘Swift’ Warfare: Power, Blowback, and Hardening American Defenses**. In: S. F. Ravich, *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge* (p. 174). Washington: Hudson Institute, 2015.
- GOLDMAN, Z. K., & ROSENBERG, E. **American Economic Power & The new face of financial warfare**. Washington: Center for a New American Security, 2015.
- GREABER, D. **Dívida - Os primeiros 5.000 anos**. São Paulo: Três Estrelas, 2016.
- INNES, A. M. **Credit Theory of Money?** In: L. R. WRAY, *Credit and State Theories of Money* (pp. 14-49). Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2013.
- KATZENSTEIN, S. **Dollar Unilateralism: The New Frontline of National Security**. *Indiana Law Journal*, 293 – 351, 2015.
- KIRSHNER, J. **Coercion and Currency**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- KNAPP, G. F. **The State Theory of Money**. London: Macmilian & Company Limited, 1905.
- ROTH, J., GREENBURG, D., & WILLE, S. **STAFF REPORT TO THE NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES**. Washington: US Government Printing Office, 2004.
- SERRANO, F. **Do ouro imóvel ao dólar flexível**. *Economia e Sociedade*, n.2 de v.19, pp. 237-253, 2002.
- SERRANO, F. **A Economia americana, o padrão ouro flexível e a expansão mundial nos anos 2000**. In: J. L. FIORI, *O Mito do Colapso do Poder Americano* (pp. 71-172). Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SMITH, A. **A Riqueza das nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- TORRES FILHO, E. T. **Guerra, Moeda e Finanças**. In: J. L. FIORI, *SOBRE A GUERRA*, pp. 259-289, RIO DE JANEIRO: VOZES, 2018.
- WRAY, L. R. **Trabalho e Moeda Hoje**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.
- ZARATE, J. **Treasury’s war : the unleashing of a new era of financial warfare**. New York: PublicAffairs, 2013.





NOVO COLONIALISMO?  
DETERMINANTES DA AQUISIÇÃO INTERNACIONAL DE TERRAS

Franco Napoleão Aguiar de Alencastro Guimarães<sup>1</sup>

RESUMO

A aquisição de terras agrícolas nos países em desenvolvimento por entidades estrangeiras - sejam estas empresas privadas ou Estados - tem crescido na última década, provocando impactos importantes na economia política global. A divisão do trabalho - representada pela distinção entre países industrializados e países exportadores de commodities - é modificada, e atores das economias industrializadas passam a influir diretamente na produção de commodities. A expansão deste fenômeno produz diferentes interpretações sobre suas causas. Este trabalho procura interpretar o fenômeno da aquisição internacional de terras agrícolas a partir de um referencial teórico baseado nos conceitos de ajuste espaço-temporal e acumulação por espoliação, desenvolvidos pelo teórico marxista David Harvey. São examinados como fatores causais para a expansão do fenômeno a crescente financeirização do setor agrícola e do mercado de futuros, e a expansão monetária iniciada nas principais economias a partir de 2008.

**Palavras-chave:** Economia Política Internacional. Desenvolvimento. Agricultura.

---

<sup>1</sup> Escola de Guerra Naval.

## INTRODUÇÃO

A globalização, que podemos entender como a intensificação dos fluxos de diversos tipos entre diferentes Estados e regiões do mundo, vem acelerando-se no último meio século. Entre os fluxos ampliados em meio a esse processo, podemos destacar os de caráter comercial e financeiro: por exemplo, os fluxos de investimento estrangeiro direto passaram de 0,5% do PIB mundial em 1990 a 3% em 2017<sup>2</sup>, enquanto os fluxos de capital direcionados para os países em desenvolvimento passaram de US\$ 127 bi a US\$ 349 bi no mesmo período (KESKINSOY, 2017). Dentre esses fluxos, nos debruçamos sobre um tipo específico: os recursos financeiros destinados à compra ou aluguel de terras aráveis. Este fenômeno foi ganhando amplitude ao longo dos anos 2000. De acordo com o projeto *Land Matrix*, que cataloga as aquisições internacionais de terras para diferentes usos, somente as aquisições internacionais somavam, em 2016, 85,5 milhões ha (NOLTE, K et al, 2016). Esse processo tem, também, gerado importantes repercussões políticas para os Estados nos quais ele se produz.

Em março de 2009, por exemplo, manifestações populares levaram à renúncia do presidente de Madagascar, Marc Ravalomanana, após seu governo anunciar um acordo com o conglomerado sul-coreano Daewoo para o arrendamento de 3,2 milhões ha. de área fértil, que seriam destinados pela empresa ao cultivo de arroz e palmeiras (BACHELARD; MARCUS, 2011). Após a queda do presidente, o acordo foi anulado. Os protestos foram motivados pelo que pareceu uma concessão da riqueza nacional tão intrinsecamente conectada com o próprio conceito de soberania: a terra. Seja qual for a definição de soberania adotada, esta sempre possuirá um recorte territorial, delimitado pelas fronteiras do Estado, ao fim das quais se iniciam outras soberanias igualmente definidas por seu território.

A aquisição internacional de terras, assim, suscita questões de considerável importância para um grande número de países, estando entrelaçada com questões de desenvolvimento e soberania. A compreensão deste fenômeno de notável expansão na última década passa por um entendimento de sua natureza, e portanto por seus determinantes. Estes serão analisados dentro da tradição marxista à luz do conceito de ajuste espaço-temporal, elaborado por David Harvey. Essa perspectiva será confrontada com outras teorias sobre os determinantes da aquisição internacional de terras.

### ARCABOUÇO CONCEITUAL: O AJUSTE ESPAÇO-TEMPORAL

Na economia política marxista, os ciclos de exportação internacional do capital são comumente explicados em função de uma queda na taxa de retorno do capital

---

2 Dados do Banco Mundial, disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS> Acessado em 18 mai 2018.

doméstico. O teórico marxista David Harvey dá a esse movimento o nome de “ajuste espaço-temporal”: trata-se de um ajuste caracterizado pela movimentação do capital, dos pontos onde a rentabilidade é mais baixa para os locais onde ela é mais alta. O conceito do ajuste reformula a lei da tendência da queda da taxa de lucro articulada por Marx: a partir de determinado ponto, o reinvestimento de capital simplesmente não produz retorno. A consequência são as crises de superacumulação, em que o capital ocioso convive com mão de obra ociosa.

Essa situação de crise, naturalmente, não pode perdurar muito tempo; é necessário ao capital sempre aumentar seu retorno. Isso se dá pelos já citados ajustes espaço-temporais. As duas qualificações ao termo ajuste revelam duas estratégias distintas, porém relacionadas. O ajuste espacial é talvez o mais intuitivo, já que o capital pode ser entendido como inerentemente concentrado no espaço - as máquinas concentradas em uma fábrica, ou os ativos em uma praça financeira. A tendência do capital à concentração, desse modo, pode ser entendida como elemento que conduz à crise de sobreacumulação. As crises de sobreacumulação, dessa maneira, levam a uma redistribuição do capital no sistema internacional, alterando os níveis relativos de concentração e acumulação de capital entre os países.

O Estado é um ator desses ajustes, através de ferramentas fiscais, como a taxa de juros. Na economia política clássica, a taxa de juros impacta de forma direta sobre a rentabilidade do capital, estabelecendo um “chão” para os ativos considerados menos voláteis, como os títulos de dívida soberana. Dessa forma, uma taxa de juros elevada estimula a compra de títulos, particularmente dos títulos mais seguros; já uma taxa de juros mais baixa reduz a atratividade de se comprarem esses títulos, aumentando a circulação de moeda na economia. Aumentam em conjunto os investimentos, o consumo e os empréstimos, para financiar os dois primeiros.

A taxa de juros, porém, também impacta sobre o ajuste espaço-temporal. A troca dos ativos menos rentáveis por ativos mais rentáveis tem um componente de estímulo à especulação e à alavancagem, uma vez que reduz o preço do dinheiro. Dessa forma, investimentos antes considerados incertos ou voláteis demais tornam-se mais atraentes. É o caso dos investimentos internacionais, uma vez que esse tipo de investimento traz mais incertezas, pela necessidade de se lidar com marcos legais e regulatórios de um outro país, e um ambiente internacional em que a proteção dos direitos dos estrangeiros nem sempre se equipara à dos nativos.

Esse estímulo ao investimento externo - a compra de ativos fora do território nacional - é ampliado quando se considera outro elemento: as diferenças geográficas na concentração relativa de capital, um dos impulsionadores do ajuste espaço-temporal. A redução da taxa de juros e a criação monetária em um país com alta concentração de capital, dessa maneira, produz uma busca por ativos com maior rentabilidade relativa.

A nível internacional, a redução da taxa de juros nos países com maior concentração de capital tenderia a conduzir a um aumento do investimento externo em países com menor concentração de capital.

A aquisição internacional de terras é uma atividade que pode ser tipicamente entendida como pertencendo ao universo dos ajustes espaço-temporais, tomando a forma de acumulação por espoliação. Parte da literatura sobre o tema já estabeleceu essa conexão (EDELMAN et al, 2016), mas vale a pena enfatizá-la aqui. A aquisição internacional de terras representa uma forma de integrar à economia de mercado um recurso natural que dele não fazia parte: as terras marginais.

## AQUISIÇÃO INTERNACIONAL DE TERRAS: A TEORIA TRADICIONAL

Talvez a mais conhecida teoria sobre a aquisição internacional de terras seja a que relaciona a busca por novas terras aráveis com o aumento do consumo de alimentos na China e em outros países em desenvolvimento, além da presença cada vez maior na dieta do habitante médio desses países de alimentos mais calóricos e intensivos em terra e água, como a carne bovina. A rede americana CBS News noticiou em 2010 que “foi amplamente divulgado que a China recentemente comprou metade das terras agrícolas sob cultivo no Congo”, como resposta à sua “necessidade por gêneros alimentícios” (O’BRIEN, 2010). Em 2011, o coordenador alemão de política externa para a África, Guenter Nooke, acusou a “agricultura industrial” praticada pela China no continente de ter causado a grande fome daquele ano no Chifre da África (DOWNIE, 2011).

Para além do ângulo econômico dessa explicação - relacionando um aumento de demanda a uma tentativa de aumento de oferta - a interpretação, na forma como se expressa na mídia e no imaginário popular sobre a aquisição internacional de terras, sobretudo na África, faz também um julgamento político sobre as práticas da China, ressaltando os objetivos de segurança alimentar e a pesada participação do Estado chinês e de firmas conectadas ao mesmo.

Nessa interpretação, o aumento do consumo de alimentos e as mudanças na dieta da população desse país ocasionam a resposta do Estado chinês, que procura fora de seu território as terras aráveis de que não dispõe internamente. O Estado chinês usa, então, seu poder e influência junto a governos estrangeiros, sobretudo da África, e por uma combinação de corrupção direta e percepção dos governos locais de uma oportunidade de desenvolvimento agrícola - negada a estes Estados pelas potências tradicionais do sistema internacional - aceitam o equivalente a uma cessão de soberania sobre seu território. Esse elemento é bastante próximo a outra narrativa comum sobre a atuação da China no sistema internacional: a de que o investimento direto chinês em infraestrutura na África estaria fortalecendo ditaduras ao fomentar seu crescimento econômico, por oposição à atuação euro-americana no continente, que se concentraria na promoção de práticas de boa governança e democracia (KISHI & RALEIGH, 2015).

Essa interpretação do fenômeno, que podemos chamar de ‘tradicional’, tem assim as seguintes características que podemos explorar: Ênfase na atuação do Estado

chinês como variável independente, principal ator que orquestra a compra de terras na África; Atuação de empresas sobretudo como figuras de proa para o Estado chinês, ou como exemplo da especificidade do capitalismo chinês, em que empresas respondem diretamente aos objetivos estratégicos do Estado; Securitização do tema de segurança alimentar, com a incapacidade de atingi-la estando diretamente relacionada com a eclosão de distúrbios sociais; Avaliação negativa do impacto do processo sobre a democracia e os direitos humanos no continente africano, que se aproximaria do modelo chinês em detrimento do Ocidente democrático.

Uma análise mais cuidadosa, feita por meio da plataforma *Land Matrix*, relativiza a importância da atuação da China. Os dez países que mais compram ou arrendam terras estrangeiras, em número de acordos, incluem sim a China, com 138 acordos, mas logo à sua frente está a mais tradicional potência do sistema, os EUA, em primeiro lugar, com 161 acordos. Os acordos da Arábia Saudita e Coreia do Sul (27 e 28, respectivamente), somados, não chegam ao número de acordos firmados pela pequena Holanda (62). A Índia impressiona com 60 acordos, mas está bem atrás de sua antiga metrópole, o Reino Unido (133 acordos).

Quando a métrica adotada é o tamanho da área contemplada por esses acordos, a diferença torna-se ainda maior. Se o número de acordos assinados pelos EUA e pela China é semelhante, em área a liderança dos EUA é considerável: 8,2 milhões de km<sup>2</sup>, contra 2,8 milhões de km<sup>2</sup> dos acordos assinados pela China. As potências tradicionais mencionadas anteriormente, Reino Unido e Holanda, também estão na lista (6ª e 8ª posição, respectivamente). Dessa forma, o fenômeno da compra internacional de terras reflete mais a divisão tradicional de poder no sistema internacional do que se poderia crer.

Fig. 1: Lista dos 10 países que mais adquirem terras no exterior

País	Aquisição de terras (em milhões de km <sup>2</sup> )	Número de acordos
EUA	8,23	161
Malásia	4,16	114
Cingapura	3,38	69
China, República Popular	2,89	138
Emirados Árabes Unidos	2,33	30
Reino Unido	2,21	133
Índia	2,1	60
Países Baixos	1,88	62
Arábia Saudita	1,61	27
Liechtenstein	1,45	6

Outra métrica que também pode ser adotada é se o país é um palco da compra de terras ou um agente. Boa parte dos países catalogados na Land Matrix é simultaneamente um e outro, tendo tanto fechado acordos para compra de terras em outro território como arrendado seu território para compra de terras. Porém, existe um seletivo grupo de países que arrendam terras estrangeiras sem haver arrendado suas terras para outros países. Dos dez países que mais adquirem terras no estrangeiro, seis não arrendam nenhuma terra em seu próprio território. A lista de países que arrendam terras coincide fortemente com os países tipicamente descritos como ‘em desenvolvimento’, enquanto a lista de países que não arrendam terras contém todo o dito ‘mundo desenvolvido’. Assim, alguns países não somente não vendem suas terras como são, internacionalmente, os maiores compradores de terras. Dessa forma, podemos constatar que o estado de um país enquanto comprador ou vendedor de terras depende, dentre outros fatores, de sua posição no sistema econômico global.

A importância do capital privado internacional na aquisição de terras

Se o cenário até agora aparece mais complexo em termos da origem dos agentes que compram terras do que inicialmente suposto - com um destaque maior para os países do Ocidente desenvolvido do que permitiriam crer os relatos da mídia - o que dizer dos agentes em si? A explicação exposta acima ressalta o papel dos Estados e firmas estatais, ou privadas quando em conluio com Estados, como consequência da importância estratégica que assumem os alimentos em um contexto de escassez relativa de terras aráveis. A agricultura seria assunto demasiado importante para ser deixado para o mercado, motivo pelo qual os Estados manteriam rédea curta no processo de aquisição de terras. Os dados disponíveis na Land Matrix, contudo, mostram o contrário. Globalmente, de todas as terras arrendadas, 77% foram para firmas privadas ou para empresas de capital acionário. Outros 9% o foram por fundos de investimento; apenas 4% foram arrendadas por Estados. Na África, o cenário é semelhante: de 10,5 milhões de hectares adquiridos, apenas 422 mil (cerca de 4%) o foram por Estados, enquanto firmas privadas e firmas listadas em Bolsa de valores ficaram com 4,5 milhões e 1,6 milhões de hectares, respectivamente (NOLTE, K et al, 2016). Assim, a aquisição de terras, seja qual seu valor estratégico para os Estados, é um fenômeno eminentemente privado em termos daqueles que adquirem as terras.

O fenômeno da compra de terras pode ser caracterizado como refletindo a estrutura de poder da economia global, com um papel de destaque na compra sendo assumido pelas potências tradicionais do sistema, papel esse que é exercido pelos Estados de forma indireta e pelo setor privada de forma direta. Esse entendimento do fenômeno é a base sobre a qual podem ser discutidas suas causas.

O protagonismo dado pela mídia à China e outras nações emergentes no fenômeno da aquisição de terras contrasta com o papel que os EUA e os países da Europa Ocidental desempenham. Deve-se destacar, assim, que alguns dos países que mais adquirem terras internacionalmente - processo que, aliás, é conduzido sobretudo por firmas privadas - países como EUA e China, foram e são exportadores líquidos de alimentos (KNOEMA, 2018). É nítido que tanto a presença de outros

atores como firmas privadas, como também a situação relativamente confortável em termos de segurança alimentar de muitos dos principais países envolvidos na aquisição internacional de terras, motivam um outro olhar sobre o tema, que dê devida consideração ao papel determinante que exercem as dinâmicas de remuneração do capital no fenômeno.

## CAUSAS HISTÓRICAS DA AQUISIÇÃO INTERNACIONAL DE TERRAS

A caracterização da aquisição internacional de terras é coerente com as teorias ditas ‘difusionistas’ do capitalismo, segundo as quais conforme a concentração de capital aumentar no centro da economia global, reduzindo seu retorno, ocorrerá uma tendência à migração desse capital para as zonas periféricas do sistema, gerando uma igualização progressiva dos estoques de capital.

Parte da explicação parece estar relacionada, como teorizamos acima, com movimentações de política monetária nos países centrais do sistema antes e durante o período histórico examinado. O movimento de aumento de liquidez realizado pelo FED Norte-americano em 2002 seria um exemplo disso. Como resposta à desaceleração econômica do período (provocada pelo estouro da bolha das “ponto-com” e o atentado contra as Torres Gêmeas), o FED reduziu as taxas de juros de 6% em janeiro de 2001 para 1% em julho de 2003 (AMADEO, 2018). Com a recuperação econômica nos anos seguintes, esse ciclo de queda dos juros se atenuou; no entanto, o início da crise de 2008 levou as taxas de juros a novamente atingir patamares historicamente baixos. Ao longo de 2008, o FED, que havia aumentado a taxa de juros para 3,5%, diminuiu-a para 0,25% no final do ano (AMADEO, 2018).

Esse excesso de liquidez nas economias centrais se traduziu em um aumento dos investimentos nas economias periféricas do sistema capitalista. Khatiwada (2017) calculou o impacto disso por meio dos fluxos de capitais para as ditas ‘economias de mercado emergentes’, como Brasil e Turquia: o fluxo de capital para essas economias passou de US\$ 27,4 bi em 2005 para US\$ 90 bi em 2008, atingindo US\$ 372 bi em 2014. Essa massa de capital, que já vinha crescendo antes da crise financeira, encontrou um contexto de crescimento considerável dos preços dos alimentos: o preço das commodities alimentícias havia aumentado, em agregado, quase 150% entre 2003 e 2008, e em 2011 sua cotação era 2,8 vezes maior que oito anos antes. No mesmo período, o valor das commodities agrícolas (incluindo as não-alimentícias) triplicou (UNCTAD, 2015). Esse ascensão era, por sua vez, ela própria resultado de especulação: em 2000, o Congresso dos EUA aprovou a Commodities Futures Modernization Act, que desregulamentou o comércio de mercados futuros de commodities. Se, antes da lei, a compra no futuro por um preço negociado hoje era um expediente sobretudo utilizado por agricultores, após a lei este começa a ter uma maior participação do mercado financeiro. Em consequência disso, o co-

mércio de commodities por bancos e fundos de investimento praticamente dobrou no período pós-crise, passando de US\$ 65 bi em 2007 para US\$ 126 bi em 2012 (LIVINGSTONE, 2012). De fato, no mercado de trigo, essas compras por atores especulativos - que não têm a real intenção de usar o produto para consumo - chegaram em 2012 a 61% de toda a quantidade negociada.

Razões econômicas para o processo não faltam: a terra, em boa parte do mundo em desenvolvimento, é abundante e barata, estando ambas as qualidades fortemente relacionadas. De fato, estima-se que, do atual estoque de terras aráveis não-cultivadas, cerca de 600 milhões de ha estão localizadas no continente africano, figura que corresponde a 60% do total mundial (OBASANJO, 2012). Essa abundância se traduz em preços de negociação bastante baixos: por exemplo, um arrendamento de 300 mil hectares na Etiópia saiu por US\$ 245 por semana, o que se traduz em 0,04 US\$ por ha. por ano (IGEBRETSEN, 2017).

Os ganhos de produtividade da Revolução Verde seguem uma tendência de retornos decrescentes. Em 1960, para cada tonelada de fertilizante à base de nitrogênio, obtinham-se 80 toneladas de cereais. Em 1990, essa mesma tonelada de fertilizante rendia apenas entre 20-25 toneladas de cereais, com tendência de estagnação a longo prazo (ALTIERI & NICHOLS, 2012). Na agricultura relativamente pouco densa em capital dos países em desenvolvimento, todavia, esse aporte de capital pode representar uma diferença significativa em termos de produção, e portanto trazer um retorno elevado.

A aquisição internacional de terras, então, preenche critérios de um ajuste espaço-temporal. Trata-se de um investimento com uma capacidade temporal de absorção do capital (visto que a agricultura, por definição, só dá retornos depois de algum tempo), em um setor econômico de baixa intensidade de capital, em países que contam com baixa concentração de capital. Essa baixa intensidade representa alta possibilidade de retorno a cada unidade de capital investida, enquanto os riscos inerentes à empreitada são atenuados pelo seu custo reduzido.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi possível demonstrar a incompatibilidade das explicações frequentemente adotadas na mídia para a aquisição internacional de terras com a realidade do fenômeno. Nossa explicação, por sua vez, focou-se nos aspectos ligados à liquidez dos mercados financeiros internacionais. O processo que levou ao impulso internacional pela aquisição de terras no período 2003-2012 fica assim caracterizado: Crise de superacumulação nas economias centrais, com maior intensidade a partir de 2008; Uso pelo Estado nesses países de ferramentas monetárias para reativar a acumulação; redução da taxa de juros e criação monetária que levam ao aumento de liquidez na economia; “Vazamento” da liquidez, que migra do consumo e investimento doméstico para iniciativas mais rentáveis no exterior e em setores econômicos com baixa intensidade de capital (como a agricultura).



## REFERÊNCIAS

- ALTIERI, M. & NICHOLS, C. Agroecology Scaling Up for Food Sovereignty and Resiliency. In: LICHTFOUSE, E. (ed.) *Sustainable Agriculture Review*. v. 12. Nova Iorque: Springer, 2011. pp. 1-29.
- AMADEO, K. Fed Funds Rate History: Chart With Major Events. *the balance*, 29 nov 2018. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/fed-funds-rate-history-highs-lows-3306135>> Acessado em 6 dez 2018.
- BACHELARD, J & MARCUS, R. *Countries at the Crossroads 2011*: Madagascar. 2011. Freedom House. Disponível em: <[https://www.webcitation.org/6AA-qjglXX?url=http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/MADAGASCARfinal.pdf](https://www.webcitation.org/6AA-qjglXX?url=http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/MADAGASCARfinal.pdf)>. Acessado 7 out 2017.
- BROWN, P. Food supply fears spark China land grab. *Climate News Network*, 26 set 2016. Disponível em: <<https://climatenewsnetwork.net/food-supply-china-land-grab/>>. Acessado em 6 dez 2018.
- BRUCE, A. Bank of England brings forward potential timing of QE bond sell-off. Londres: *Reuters*, 21 jun 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-britain-boe-stimulus/bank-of-england-brings-forward-potential-timing-of-qe-bond-sell-off-idUSKBN1JH2A2>> Acessado em 28 jan 2019.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. *Least Developed Countries Report 2015*, 2015.
- DOWNIE, E. German official blames China for Somalia's famine. Washington DC: *Foreign Policy*, 29 jul 2011.
- EDELMAN, M. et al (eds.). *Global Land Grabs: History, Theory and Method*. Nova Iorque: Routledge, 2016.
- HARDING, R. et al. Quantitative Easing explained. Londres: *Financial Times*, 3 nov 2010. Disponível em: <<http://ig-legacy.ft.com/content/69e8c92c-e-758-11df-880d-00144feab49a#axzz2Zklgv8k1>> Acessado em 28 jan 2019.
- HARVEY, D. (2003) *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.



# 9

## **SEGURANÇA INTERNACIONAL**



SEGURANÇA NA REGIÃO DO ATLÂNTICO SUL:  
PERSPECTIVAS, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS  
NA MANUTENÇÃO DA PAZ REGIONAL

Beatrice Daudt Bandeira<sup>1</sup>

Eliza Carvalho Camara Araujo<sup>2</sup>

Jéssica Germano de Lima Silva<sup>3</sup>

RESUMO

O mundo globalizado possui como uma de suas características a flexibilização das fronteiras, resultando em um maior fluxo comercial entre diferentes países e mudanças tecnológicas. Por outro lado, esse contexto também favorece o surgimento das chamadas “novas ameaças” como, por exemplo, o narcotráfico. No Brasil, especificamente, o problema é nítido e favorecido pela grande extensão territorial do país, que conta com pontos estratégicos que facilitam a entrada e o trânsito do material ilícito em território nacional. Esse fluxo serve tanto para abastecer mercados consumidores externos, quanto para abastecer os internos, dificultando, assim, o combate de tal fenômeno pelos órgãos responsáveis. Duas regiões que servem como entrada e rota de entorpecentes são: Amazônia e Centro-Sul, principalmente no que diz respeito às suas hidrovias. A primeira possui rios de difícil acesso e sendo composta por 9 estados brasileiros que fazem fronteira com 7 países. Já a segunda, é banhada, em grande parte, pela Amazônia Azul (Atlântico Sul). Este trabalho, tem como objetivo principal mapear o trânsito de ilícitos (em especial o narcotráfico) no território brasileiro, sendo possível estabelecer uma comparação entre as rotas e dinâmica nas regiões mencionadas anteriormente. Compreende-se que há a necessidade de estudos de Defesa que foquem na dinâmica de rios e mares nas regiões citadas, de modo a promover o debate e auxiliar no combate ao narcotráfico.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul; ZOPACAS; Segurança Marítima.

1 Graduada em Relações Internacionais - PUC Goiás. Pesquisadora do grupo de Tendências de Impacto Marítimo-Naval do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (EGN). [beatricedaudtb@gmail.com](mailto:beatricedaudtb@gmail.com)

2 Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora do grupo de Tendências e Impactos Marítimo-Naval do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (EGN). [eliza-camara@hotmail.com](mailto:eliza-camara@hotmail.com)

3 Doutoranda em Estudos Marítimos - Escola de Guerra Naval - EGN. Pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN). [jessicagermano7@yahoo.com.br](mailto:jessicagermano7@yahoo.com.br)

## INTRODUÇÃO

Os mares e oceanos possuem uma relevância histórica para a sociedade humana, de forma em que estes funcionam como elementos motores de desenvolvimento dos Estados, dadas suas oportunidades e possibilidades de benefícios à sociedade, sobretudo aos Estados adjacentes ao mar.

Destas oportunidades podemos destacar a histórica atividade de subsistência humana, através da pesca, assim como escoamento de produtos e acesso a outros países. Conforme apontado, os mares e oceanos possuem uma relevância histórica para a sociedade, importância esta reconhecida e ressaltada na literatura clássica, conforme pode-se conferir no trecho da principal obra do geopolítico norte-americano, Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History*, publicada em 1890:

The first and most obvious light in which the sea presents itself from the political and social point of view is that of a great highway; or better, perhaps, of a wide common, over which men may pass in all directions, but on which some well-worn paths show that controlling reasons have led them to choose certain lines of travel rather than others (MAHAN, 1987, p.14).

Assim, aponta-se que a possibilidade de transporte de bens, pessoas e serviços, assim como a presença de gêneros alimentícios, traduzidos na figura do pescado, não são os únicos elementos de vantagem aos Estados naturalmente ofertados pelos mares. Este espaço, sobretudo o subsistema do Atlântico Sul, apresentam elementos tais quais uma gama de recursos minerais e naturais vivos e não-vivos (como petróleo, gás natural, minerais entre outros), assim como elementos da biodiversidade que podem ser utilizados em favor do aproveitamento e desenvolvimento econômico e social pelos Estados costeiros. Aponta-se que grande parte destes recursos e suas potencialidades ainda são desconhecidos pela humanidade, devido sobretudo a suas localizações nas profundezas, de difícil acesso, sobretudo aos países que não são detentores de técnicas e tecnologias de vanguarda.

### BREVE HISTÓRICO DA ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é um primeiro passo a integração Sul - Sul. Criada por iniciativa brasileira e contando com apoio da Argentina, em 1986, e aprovada através da Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) N° 41/11, abrange os países banhados pelo oceano Atlântico na América do Sul e costa Oeste do continente africano, em uma tentativa de asse-

gurar os interesses comuns entre essas duas regiões.

Os esforços dos Estados da organização, em parte tendem a contribuir para a cooperação, inovação e protagonismo do trabalho da ZOPACAS no combate a novas ameaças, como é o exemplo do crime transnacional (CARVALHO, NUNES, 2014). Para além disso, em 30 anos de organização, enfatizou-se desde preocupações a nível de economia e preservação ambiental, até dinâmicas político-estratégicas, sobretudo a segurança marítima (ALMEIDA, BERNADINHO, 2013).

A sexta Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em Luanda (Angola), em 2007 estabeleceu a criação da Agenda de Luanda que apresenta a importância da ZOPACAS, considerando não somente temas de geopolítica, mas também de teor social e de preservação do meio ambiente no Atlântico Sul e a biodiversidade marítima (SILVA, 2014). A ZOPACAS, como fez referência o Ministro da Defesa do Brasil em 2013 na sétima Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em Montevidéu, Uruguai, (onde também foi aprovado um plano de ação) constitui também um elemento para o fortalecimento e expansão da cooperação entre os dois continentes através do diálogo entre partes tão diversas. Além de facilitar e encorajar o fortalecimento de laços culturais, o que é consequência da multipolaridade, conceito exibido no mesmo discurso, onde ainda é destaque a solidariedade e o desenvolvimento sustentável recíproco dos Estados parte, através de iniciativas da ZOPACAS, que apostam cada vez mais no potencial energético do Sul - Atlântico (MRE, 2013).

De fato, com o quadro pós conflito bipolar, a expectativa era a de uma integração sub-regional que conseguisse reduzir a influência das potências extrarregionais, o que teve reflexo tanto na criação da ZOPACAS quanto na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (1991), que contribuiu para o estabelecimento de relações de confiança, não somente entre a Argentina e o Brasil, como mencionado anteriormente, mas também desses países com o Paraguai e o Uruguai (SILVA, 2014). Deve-se considerar que sobretudo o Brasil na década de 1990 apresenta potencial na economia e desenvolvimento. Nessa dinâmica, é notável o interesse nacional em estabelecer parcerias em seu entorno estratégico uma vez que essas relações propiciam possibilidades em diversas áreas, como por exemplo, o intercâmbio de bens e serviços, e projetos comuns na pesquisa e inovação científica, exploração do mar e a cooperação pela paz o que reduz seu risco de vulnerabilidade (AYUSO, 2014).

É essencial refletir sobre os cenários futuros e os desafios que já se fazem presentes em decorrência de todo o dinamismo verificado tanto pelo desenvolvimento do Brasil como pelas mudanças ocorridas na região do Atlântico Sul e mesmo em escala global desde o final da Guerra Fria. Para tanto, proceder-se-á à contextualização histórica do pensamento geopolítico referente ao Atlântico Sul, a ideia de criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas), inspirada na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e temporalmente inserida no contexto da Guerra Fria e a mudança de perspectiva com a proposta brasileira e posterior deci-

são de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), efetivada pela Resolução no 41/11, de 27 de outubro de 1986, da Assembleia-Geral das Nações Unidas (PENNA FILHO, p. 45, 2013).

A existência de um interesse em uma zona de paz no Atlântico Sul está, historicamente, na preocupação da ZOPACAS, por ser um tópico de destaque a questão da eliminação de armas nucleares e a não nuclearização da região. A terceira Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em Brasília, Brasil, no ano de 1994, foi dedicada especialmente ao assunto (ALMEIDA, BERNADINHO, 2013). Dessa forma, entende-se como parte do propósito e motivação para a criação da ZOPACAS, além da tentativa de consolidação de uma identidade regional, uma dinâmica mais complexa associada ao receio de pressões por países extrarregionais (ABDENUR; NETO, 2014), o que será melhor explicado nos próximos capítulos em que desenvolve-se a descrição sobre novas ameaças e estratégias.

## AMEAÇAS PRESENTES NO ESPAÇO MARÍTIMO DO ATLÂNTICO SUL

Como destacado o ambiente marítimo guarda uma série de vantagens e oportunidades, porém é um espaço de disputas geopolíticas, desenvolvimento de atividades ilícitas, assim como outros riscos relacionados à segurança marítima e estabilidade ambiental do espaço.

Das ameaças e vulnerabilidades existentes (ou possivelmente existentes) no espaço que são mais nocivas, tanto aos Estados costeiros como ao ambiente perce, podemos destacar:

[...]terrorismo marítimo; pesca ilegal e predatória; ilícitos transnacionais (que envolvem uma gama de atividades como: pirataria marítima, narcotráfico, imigração ilegal, tráfico de armas, animais e pessoas, contrabando e descaminho); ilícitos nacionais (com atividades como roubo armado a navios e infrações de tráfego marítimo); crimes ambientais; emergências (que envolvem busca e salvamento, epidemias e pandemias, catástrofes e crises humanitárias); forças navais hostis (que exigem a capacidade dissuasória, e capacidade de emprego de meios) (SILVA, 2016, p.78 apud PESCE, 2012, p.87).

Aponta-se que devido ao vasto tamanho do espaço marítimo do Atlântico Sul, faz-se difícil o combate e a coibição das atividades ilícitas que podem ameaçar a estabilidade deste importante ambiente geoestratégico. Destaca-se que a Marinha do Brasil busca desenvolver atividades voltadas à segurança e defesa do ambiente, porém existem diversos desafios à concretização dessas. Neste sentido, faz-se ne-



cessária a cooperação e colaboração entre os pares estatais nas referidas atividades, visando a manutenção da segurança do espaço marítimo em questão.

No sistema interestatal, destaca-se que o intenso fluxo de interconexão entre atores, eventos e ações causam efeitos até então não conjecturados, resultando em desdobramentos que podem gerar impactos, de grande magnitude, em diversas áreas, aparentemente distintas. Outrossim, seguindo por esta esteira de pensamento, aponta-se que conforme destacado por Nye e Keohane (2009), teóricos americanos pertencentes à escola do neoliberalismo, com o advento da globalização, as relações entre os Estados tornaram-se intensamente complexas e correlacionadas de forma interdependente.

Assim, no Sistema Internacional espectros da natureza dos Estados, tais como o de defesa econômico, de segurança, social, político, de segurança, ambiental entre diversos outros, se conectariam e exerceriam entre si relações de causalidade, complementaridade, consequência e efeito, com resultados, implicações e combinações díspares e distintas das decorrências tradicionais, exigindo assim abordagens diferentes das convencionais (NYE, KEOHANE, 2009).

Ou seja, com o advento da globalização, o sistema internacional passou por constantes transformações que têm um impacto de forma direta na segurança e defesa dos Estados nacionais. Assim, esses atores estatais devem estar preparados para lidar com mudanças voláteis e complexas que acontecem em alta velocidade, o que agrava as possibilidades da evolução dos problemas geopolíticos, de segurança global, ameaças e vulnerabilidades internacionais, levando em consideração aumento da complexidade das redes e atuações criminosas. Isto, faz com que seja necessário que os Estados sejam capazes de se adaptarem à nova dinâmica, para respostas em tempo hábil.

## O REDIMENSIONAMENTO DA ZOPACAS, EM 2007, E AS NOVAS DIRETRIZES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COM A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL 2005 E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA 2008.

O Atlântico Sul é um espaço geopoliticamente estratégico devido a sua extensão e por delinear três grandes continentes: América do Sul, África e Antártica. Esse gigante constitui para o mundo e, principalmente para o Brasil, uma área extremamente estratégica de atuação em diversos âmbitos como, por exemplo, o da segurança e Defesa.

Como forma de organização inicial, no final do século XX, os países da região decidiram pela formação de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul com o objetivo inicial de promover a paz na região ao proibir o desenvolvimento de armas nucleares pelos países membros da organização, sem nenhuma forma de combate à nenhum inimigo em específico. (Carvalho; Nunes, 2014). Desse modo, a

ZOPACAS fez com que as relações entre os países da região fossem norteadas por um único objetivo: a promoção da paz através da não obtenção e criação de armas nucleares. Tal objetivo foi dando espaço às novas temáticas, no cenário internacional, que surgiram com o fim da Guerra Fria como, por exemplo, a necessidade de enfrentamento às novas ameaças.

Entretanto, tal período não só é marcado pelo surgimento de novos atores no âmbito internacional e consequentes variações em sua ordem, mas também por mudanças no posicionamento brasileiro com relação ao Atlântico Sul. A partir de 2005, a Política Externa (PE) brasileira sofre transformações, de modo que a PDN<sup>4</sup> 2005<sup>5</sup> apresenta novas diretrizes para a execução da mesma, além de considerar o conceito de Segurança Internacional para além do conceito tradicional<sup>6</sup>.

Em termos estratégicos, a Política Externa brasileira abarca as modificações feitas na PDN 2005 ao considerar a África Lideira e a região do Atlântico Sul como parte de seu Entorno Estratégico<sup>7</sup>. O conceito de Entorno Estratégico refere-se à atuação coordenada no âmbito militar, econômico, político e diplomático em prol dos interesses nacionais para obter benefícios correspondentes à estes nos espaços pré-estabelecidos. (PDN, 2005). Na PDN 2005, o Brasil compromete-se com a promoção da segurança e estabilidade regional através do uso da dissuasão e

4 Documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. Esta Política pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo. A intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais associam-se ao modelo de defesa proposto nos termos expostos a seguir. Este documento explicita os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional, analisa os ambientes internacional e nacional e estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. Além disso, orienta a consecução desses objetivos. (Ministério da Defesa, 2012).

5 Até 2005 o documento chamava-se Política de Defesa Nacional, porém teve sua nomenclatura rebatizada anos mais tarde de Política Nacional de Defesa (PND).

6 1.3 Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal. (PDN, 2005).

7 3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lideiros da África. (PDN, 2005). 3.2 A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos. (PDN, 2005). 3.3 Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. (PDN, 2005).

resolução de controvérsias por meios diplomáticos. Outro documento importante é a Estratégia Nacional de Defesa 2008 que determina ao Estado brasileiro a responsabilidade de fortalecer o poderio de suas Forças Armadas de modo a ampliar a sua capacidade de defesa<sup>8</sup>.

Os objetivos da atuação brasileira no Atlântico Sul foram definidos na PDN 2005 e na END 2008, de modo que a PE passou a integrar ações diplomáticas juntamente com ações de defesa e desenvolvimento econômico. Tais documentos são a materialização de um novo comportamento do Brasil perante o Sistema Internacional na tentativa de projetar-se para favorecer os interesses nacionais e o estabelecimento de liderança no Atlântico Sul. Também podemos verificar que há a adição do conceito de Segurança do Entorno Estratégico brasileiro abrangendo, portanto a África Linceira<sup>9</sup>.

Além disso, em concomitância com as novas diretrizes de PE do Brasil, o objetivo da ZOPACAS foi redimensionado, em 2007, com a realização da VI Conferência Ministerial da ZOPACAS, que estabeleceu a Agenda de Luanda. A nova agenda tinha como preocupação as questões sociais como, por exemplo, o combate à pobreza, desenvolvimento de pesquisas científicas e sustentabilidade. Ademais, a Agenda também reforçou o combate às novas ameaças e a estabilidade e paz no Atlântico Sul, promovendo, assim, ações conjuntas na área militar para evitar possíveis conflitos. (Abdenur e Neto, 2014).

Outro fator que merece atenção é que a região do Atlântico Sul também engloba países que são grandes produtores de petróleo como a Nigéria e Angola, além da comercialização de riquezas como tais serem alvos de ataques piratas no Golfo da Guiné. Já com relação ao Brasil, o destaque ocorre devido a descoberta do pré-sal na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) Brasileira com extensão de até 12 milhas náuticas. Já em 2004, foi apresentada a proposta de extensão do limite da Plataforma Continental brasileira, de modo que em 2007 a ONU permitiu a apropriação de até 80% do pleito, entretanto somente em 2019, a ONU aprovou e legitimou a incorporação total do pleito brasileiro de 170.000 Km<sup>2</sup> para além das 200 milhas<sup>10</sup>. Essa vitória brasileira reforça cada vez mais a importância da nossa amazônia Azul<sup>11</sup>.

---

8 The Brazilian National Defense Strategy states at the beginning of the document that the growing international insertion of the country must be accompanied by the preparation of its defence against threats and aggressions. The same document also affirms the South Atlantic and the Amazon as priority areas for the National Defence (Corrêa et al., 2018, apud Brasil, 2012).

9 Costa africana banhada pelo Atlântico Sul.

10 PETRO NOTÍCIAS. Brasil Recebe Autorização da Onu A Incorporar Mais 170 Mil Km<sup>2</sup> de Plataforma Continental e Amplia a Sua Amazônia Azul. <<https://petronoticias.com.br/arquivos/131105>> Acesso em: 17 out. 2019.

11 Conceito criado pela Marinha do Brasil correspondente à ZEE brasileira, fazendo referência ao tamanho e importância estratégica da Amazônia (verde). O conceito tem como objetivo chamar a atenção da nação brasileira para a região do atlântico Sul por sua extensão e abundância em recursos naturais. (Silveira, 2009).

Em busca de adequação no cenário internacional do século XXI, o Brasil muda sua maneira de enxergar a região do Atlântico Sul apenas como uma região que deve ser mantida livre de armas nucleares. A PE passou a ser direcionada pelos princípios da novas PDN 2005 e da END 2008 que evidenciam o Atlântico Sul não só como uma região deficitária de segurança e de ações conjuntas contra novas ameaças, mas também como uma região (e organização) que devem ser utilizados como uma plataforma de projeção dos interesses nacionais.

A região foi alvo de diversas ações brasileiras que objetivavam a solidificação da liderança brasileira por meio de sua participação em diversos fóruns e organizações internacionais. A ZOPACAS serviu como facilitadora das relações entre os países da região e plataforma para a atuação brasileira em fóruns multinacionais posteriores como, por exemplo, a Cúpula América do Sul - África (ASA) que culminou na criação do Fórum de Cooperação América do Sul África (ASACOF), o Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o Fórum Brasil, Rússia, China e África do Sul (BRICS) e os Simpósios das Marinhas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Esta última, em 2009, enfatizou o aumento da cooperação entre os países da organização contra ameaças marítimas e o combate à pirataria no Golfo da Guiné, que foi discutido no III Simpósio das Marinhas da CPLP já em 2012. (ABDENUR; NETO, 2014).

Portanto, é perceptível que houve um aumento da participação do Brasil em fóruns multilaterais de governança global, assim como o aumento das ações de mobilidade e capacidades no âmbito militar de modo a adequá-los às novas diretrizes da Política Externa. O Brasil, utilizou tais fóruns como uma plataforma de inserção internacional e de articulação com vista para a beneficiação nacional ao tornar tais ações como objetivos de política externa. Ademais, a atuação brasileira no Atlântico Sul, baseada em suas novas diretrizes de Política Externa, promoveu a intensificação da cooperação Sul-Sul, gerando, por sua vez, parcerias estratégicas, acordos políticos, econômicos e transferências tecnológicas, além do aumento da influência brasileira na região e o estreitamento das relações com a África Lindeira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente marítimo, sobretudo aquele compreendido no Atlântico Sul possui uma série de riquezas, algumas citadas nos capítulos anteriores, e oportunidades, que podem ser utilizados em favor dos Estados costeiros. Porém, possui vulnerabilidades e ameaças sistêmicas, materializadas sobretudo em ilícitos transnacionais, que podem ser um risco à soberania estatal, assim como à segurança marítima. Tal questão urge a capacidade de coordenação e cooperação dos Estados envolvidos na ZOPACAS para a resposta a tais ameaças e vulnerabilidades.

Assim, destaca-se que a globalização apresenta novas ameaças e vulnerabilidades de segurança internacional, o que implica na necessidade de uma nova abor-

dagem estatal para lidar com essa dinâmica criminoso, que evolui para atividades ilegais e conflitos cada vez mais focados em tecnologia, com o surgimento e consolidação de grupos não estatais e forças terroristas atuando em uma dinâmica irregular.

Tais ameaças passaram a ser encaradas como um problema em comum a ser combatido a nível regional, fazendo com que atores estatais da região do Atlântico Sul, especialmente os da América do Sul e da África Leste, buscassem a defesa e a segurança da região de forma conjunta e estratégica. Sob a perspectiva da ZOPACAS, a organização redimensionou seu objetivo, passando a promover a cooperação na área de defesa ao combater efetivamente os crimes transnacionais e também ao promover a cooperação na área política e social. Já com relação à atuação brasileira na região, percebe-se que o Brasil modificou suas diretrizes de Política Externa para que esta funcionasse atrelada às perspectivas de defesa nacional, de modo que o país passou a ser protagonista de iniciativas de cooperação no Sul global, utilizando a região como uma plataforma de impulsionamento internacional em prol dos interesses nacionais.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO, Danilo Marcondes de Souza. In: NASSER, Reginaldo Matter; MORAES, Rodrigo Fracalossi. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico : América do Sul e Atlântico Sul**, DF: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21592](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592)>. Acesso em: 16 out. 2019.

ALMEIDA, Eugénio Costa; BERNARDINO, Luís. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a persecução da segurança marítima da bacia meridional atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, p. 43 - 61, jan. 2013. Disponível em: <[http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=797](http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=797)>. Acesso em: 16 out. 2013.

AYUSO, Anna In: NASSER, Reginaldo Matter; MORAES, Rodrigo Fracalossi. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico : América do Sul e Atlântico Sul**, DF: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21592](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592)>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Ministério Da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2008. Disponível em: <[https://www2.gwu.edu/~clai/recent\\_events/2010/Brazil\\_Defense/Estrat%20E9gia\\_Nacional\\_de\\_Defesa.pdf](https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrat%20E9gia_Nacional_de_Defesa.pdf)>. Acesso em: 16 Out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Texto-base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)** – Montevideú, 15 janeiro de 2013. Brasília, DF: MRE, 2013a. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4547:vii->](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4547:vii->)>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.484, DE 30 DE JUNHO DE 2005**. Brasília, DF. 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: 17 out. 2019.

CARVALHO, Josiane; NUNES, Raul. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. **Revista Perspectiva**, v.7, n.13. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/64965>>. Acesso em: 16 out. 2019.

CORRÊA, Claudio R. et al. **Prospective Methods to South Atlantic Security: Scenarios as Valuable instruments for Cooperative International Policy**. Praga, 2018.

KEOHANE, Robert O; NYE, Jr., Joseph S. **Power & Interdependence**. New York: Pearson, 2012.

KEOHANE, Robert O; NYE, Jr., Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**. New York, v.77, n. 05, p.81-94, 2009

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, v. 45, n. 4, pp. 731-764, 1990.

MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history 1660-1783**. New York: Dover Publications, 1987.

PENNA FILHO, Pio. **Reflexões Sobre o Brasil e Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI**. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; PEOTTA DE MELO, Laerte. (Org.). **Amazônia e Atlântico Sul: Desafios e Perspectivas para a Defesa no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150831\\_amazonia\\_e\\_atlantico\\_sul\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150831_amazonia_e_atlantico_sul_web.pdf)> . Acesso em: 16 out. 2019.

PETRO NOTÍCIAS. **Brasil recebe autorização da ONU a incorporar mais 170 mil KM<sup>2</sup> de Plataforma Continental e amplia a sua Amazônia Azul**. Disponível em:<<https://petronoticias.com.br/archives/131105>>. Acesso em: 17 out. 2019.

SILVA, Antonio In: NASSER, Reginaldo Matter; MORAES, Rodrigo Fracalossi. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico : América do Sul e Atlântico Sul**, DF: IPEA, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21592](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592)>. Acesso em: 16 out. 2019.

SILVA, Jéssica Germano de Lima. **A inserção internacional brasileira no entorno estratégico do Atlântico Sul: sua legitimação através da cooperação**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, 2016.

ZANELLA, Tiago V. **Manual de Direito do Mar**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. 1ª Ed. 708p.

## NOVA ROTA DA SEDA: CONFLITOS E O PAPEL DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA

Bruno Gonçalves<sup>1</sup>

### RESUMO

No ano de 2013, o presidente chinês Xi Jinping lançou o projeto da Nova Rota da Seda. Em conjunto com os outros investimentos, faz parte de uma política de reposicionamento da China no mundo. Entretanto a chegada deste país no grupo de potências mundiais abala as estruturas socioeconômicas das regiões de interesse. Nesta pesquisa são analisados o crescimento da China nas últimas décadas, os embates gerados pela presença sínica e o papel das empresas chinesas de segurança privada no contexto da Iniciativa. A partir de uma perspectiva Realista, a pesquisa foi feita por uma metodologia bibliográfica nas áreas de Economia, Segurança e Política Internacional, associada com análise de dados governamentais e secundários. O objetivo do trabalho é investigar o uso destas corporações como instrumento de coerção do Estado chinês fora de seus limites territoriais, tendo em vista a forte regulação e participação estatal, diferentemente das similares ocidentais.

**Palavras-chave:** China, Nova Rota da Seda, Segurança Privada.

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## INTRODUÇÃO

*“Deixem a China dormir, porque, quando ela acordar, o mundo inteiro tremerá!”*

Napoleão Bonaparte

*“As [tropas] mercenárias e auxiliares são inúteis e perigosas. Tendo alguém o seu Estado firmado em tal espécie de forças jamais estará seguro”*

Nicolau Maquiavel

Em 1949 ocorreu a Revolução Chinesa, movimento que instaurou o comunismo no país. A centralização política é histórica na China, presente no Império há milênios e firmada pelo PCCh (Partido Comunista Chinês), único no governo, desde o período pós-revolução. Em 1978, Deng Xiaoping, presidente da RPC (República Popular da China), projeta uma série de reformas para abertura econômica e modernização nas áreas da agricultura, indústria, tecnologia e exército. Germes do avanço econômico no início do século XXI.

A China tem crescimento alopante em meados dos anos 2000. Segundo dados da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), houve crescimento de mais de 8 trilhões de dólares no PIB entre os anos 2004 e 2014<sup>2</sup>. Contudo, nos anos posteriores a 2014, o crescimento econômico diminuiu, o que provocou no governo movimentações para contornar o problema. Concomitantemente, a presença dos Estados Unidos na região intensifica a necessidade de integração regional e superposição dos interesses chineses na Ásia. Outras localidades do globo não ficam de fora da dinâmica. A China precisa de matérias-primas, alimento e energia para sobreviver e comercializar.

Neste trabalho será apresentado a iniciativa da Nova Rota da Seda<sup>3</sup>, programa exposto pelo governo chinês de uma série de investimentos em infraestrutura, energia e comércio nos continentes asiático, europeu e africano. O papel deste projeto é fundamental para compreendermos as diretrizes do PCCh para o futuro mundial. Salientaremos o desenvolvimento chinês, a questão de segurança dos investimentos na Iniciativa, **conflitos gerados** e o papel das ESP (Empresas de Segurança Privada).

---

2 BCC NEWS BRASIL. REFORMAS ECONÔMICAS: 9 GRÁFICOS QUE MOSTRAM A TRANSFORMAÇÃO DA CHINA EM 40 ANOS. 2018. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.BBC.COM/PORTUGUESE/INTERNACIONAL-46599555](https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46599555)>. ACESSO EM: 03 JUL. 2019.

3 Outras nomenclaturas poderão ser consideradas como sinônimos ao projeto: Silk and Road; One Belt, One Road (OBOR); Belt and Road Initiative (BRI); SILK ROAD ECONOMIC BELT AND THE 21ST-CENTURY MARITIME SILK ROAD. Optou-se por utilizar “Nova Rota da Seda” no título por ser a mais difundida no Brasil.



Na Seção 1 será abordado o crescimento chinês, dando um panorama da questão chinesa contemporânea. Na Seção 2, os investimentos no exterior e os embates regionais pela presença sínica. Em seguida, na Seção 3, o papel das ESP para salvar seus interesses nas áreas de investimento, e a forma de administração destas empresas chinesas pelo governo. Por último, as considerações finais da pesquisa.

## CRESCIMENTO CHINÊS E A NOVA ROTA DA SEDA

Para compreender melhor a China atual é necessário voltarmos à segunda metade do século XX, e analisar as mudanças ocorridas no cenário político-econômico da Nação Chinesa. Sem a abertura do final da década de 1970 e as reformas estruturais o país não seria grande como hoje. As mudanças da Era Deng Xiaoping possibilitaram expansão na capacidade de projetar-se econômica, política, militar e diplomaticamente no tabuleiro geopolítico mundial. Daremos, nesta seção um enfoque na relação econômica com a participação da China na pauta global.

A China tem uma ideia entrelaçada entre desenvolvimento econômico e política de defesa nacional. Como disse Deng Xiaoping, “o desenvolvimento do país deveria estar sempre a serviço da sua política de defesa.” Nesse sentido, o Estado deveria conduzir medidas na esfera econômica a suscitar resposta positiva para a estratégia de defesa nacional, restringindo o papel das instituições privadas. [CINTRA e PINTO, 2017, p. 383]

A ferramenta que tem demonstrado maior ação diplomática é o capital, a mercadoria. A partir de 1999, a política do *Going Global*<sup>4</sup> introduziu a diretriz de utilização das empresas nacionais chinesas – a princípio, estatais – para liderança e cooperação global. Sem necessidade de condicionalidades políticas ou posição de *Hard Power* intensamente, a China tem desenvolvido relações bilaterais e multilaterais relevantes, sobretudo com países vizinhos.

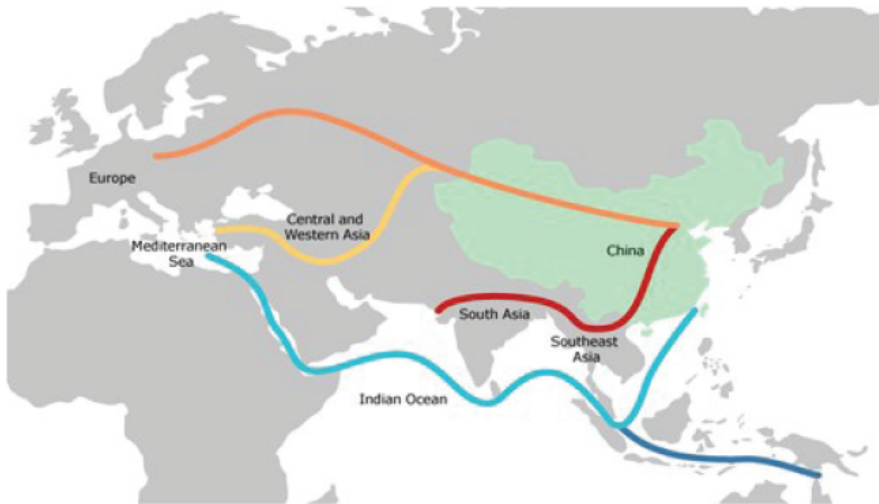
A partir de 2008 a RPC começou a adotar “estratégias e abordagens de caráter mais assertivo da projeção internacional, evidenciado nas concepções em torno do Chinese Dream”<sup>5</sup>. [PAUTASSO e UGARETTI, 2017, p. 28] Tendo em vista a “grande estratégia” da reconquista da posição como “império do meio”, no ano de 2013, o presidente Xi Jinping propôs a Belt and Road Initiative, projeto de infraes-

4 “The Going Global strategy sought to bid farewell to the Mao-era mindset of self-reliance, urging Chinese firms to take advantage of booming world trade to invest in global markets.” [CHINA POLICY, 2017, p. 03]

5 “De acordo com Daojiong [2015, p.88], os pilares do ‘sonho chinês’ são harmonia, estabilidade, paz e geração de riquezas. Ao considerar o desejo e o direito particular de todas as nações, Daojiong [2015] também acredita que o ‘sonho chinês’ deve ser encarado como um convite aberto para cooperação mútua. Além disso, Shen [2015] observa que, enquanto Hu Jintao sublinhava o ‘desenvolvimento pacífico’, Xi Jinping se utiliza do nacionalismo e do ‘sonho chinês’ para se diferenciar dos seus predecessores.” [PAUTASSO e UGARETTI, 2017, p. 28]

trutura ligando a Ásia à Europa e à África por meio de ferrovias, portos, rodovias, oleodutos, gasodutos e etc. A integração econômica se responsabilizaria por levar os interesses dos chineses ao internacional; reivindicar a posição chinesa na nova ordem global o século XXI.

Figura 01 – Cinturão Econômico da Nova Rota da Seda e Nova Rota da Seda Marítima

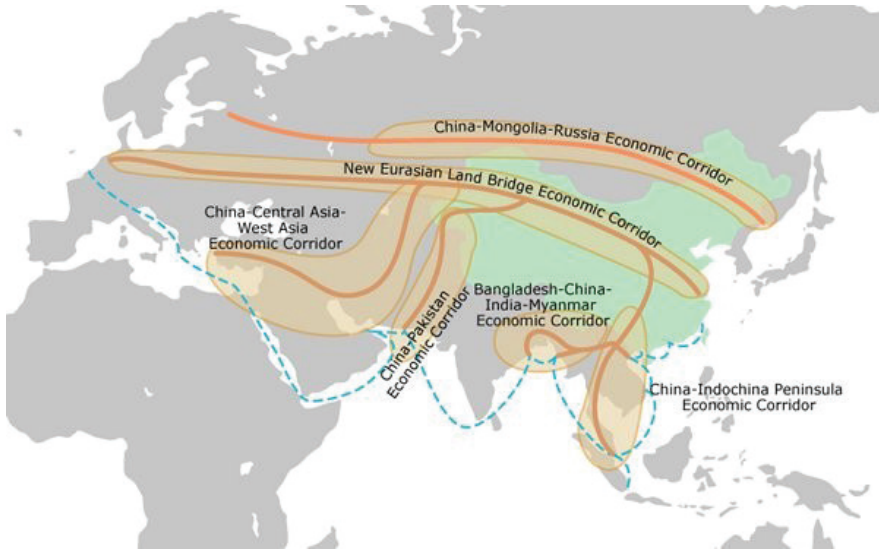


Fonte: Hong Kong Trade Development Council (2016)

Temos na figura 01 o Cinturão Econômico da Nova Rota da Seda que mostra os percursos de conexão leste-oeste que ligam a China às outras regiões com uma série de investimentos em infraestrutura. Nota-se, ao sul, a Nova Rota da Seda Marítima, projeto do BRI (Belt and Road Initiative) de interconexão pelos mares, que é o principal meio de trocas comerciais.

Observa-se na figura 02, de forma mais seccionada estes projetos. Os Corredores Econômicos são plantas de investimentos em locais estratégicos para logística comercial. O China-Mongolia-Russia Economic Corridor e o New Eurasian Bridge Economic Corridor são alicerces de comunicação mercante entre a China e Europa, que também tem o China-Central Asia-West Asia Economic Corridor como ligação pelo Médio Oriente.

Figura 02 – Corredores Econômicos Internacionais



Fonte: Hong Kong Trade Development Council (2016)

As passagens pelo norte do continente têm a vantagem de estarem em regiões de planícies e estepes na maior parte do percurso – o que Mackinder chamaria de Heartland. No entanto, o sul da Ásia é montanhoso, detentor de um litoral irregular e assombrado por conflitos geopolíticos. Merece destaque os corredores austrais que, por contornarem a geografia local, são de grande interesse geoestratégico: China-Pakistan Economic Corridor, Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor e o China-Indochina Peninsula Economic Corridor. A estratégia chinesa de “cortar” os territórios do Paquistão, Myanmar, Bangladesh e o Istmo de Kra é, além do sentido logístico comercial, evitar dependência do estreito de Malaca, em Singapura, espaço de influência estadunidense. Isto modifica a estrutura e torna a China menos geograficamente dependente do Sudeste Asiático.

Segundo Shambaugh [2013, pp. 219-220], a diretriz política segue sendo pacífica. Visa a não-interferência e respeito mútuo entre as nações. Apesar de manter esta política, no sentido de não praticar movimentos militares de imposição de força como os EUA, é inconcebível imaginar que o IED (Investimento Estrangeiro Direto) dos investidores individuais e do próprio estado chinês não tenha reflexos conturbados. Coloca-se em cheque, então, a narrativa de *Não-Hegemonia* e *“Win-Win”* e o próprio debate de *Segurança*.

## IED E CONFLITOS

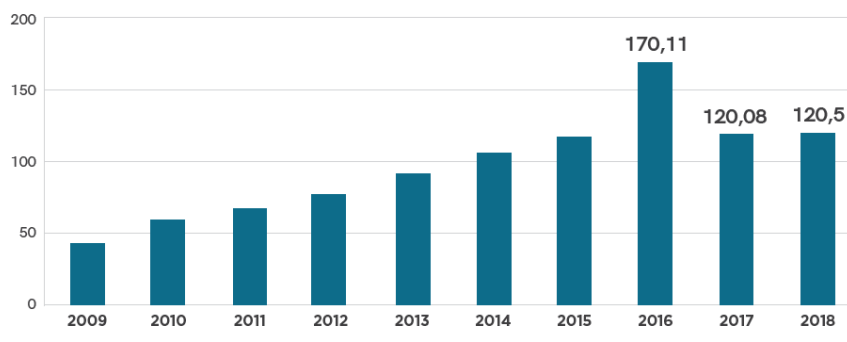
A china é um dos países mais desiguais do mundo e está imersa numa região ainda mais desigual quando vista em relação a ela própria. A desigualdade entre as nações é um aspecto gerador de conflito que deve ser levado em consideração por qualquer investidor e Estado, inclusive os chineses. O OBOR injeta investimentos em capital, material e trabalhadores numa escala muito maior do que os países anfitriões. Isto gera instabilidade nas estruturas socioeconômicas vigentes, o que modifica a “dinâmica interna de poder e riqueza, criando uma nova geração de vencedores e perdedores, além de provocar o perigo dos sentimentos anti-chineses.” [ARDUINO, 2017, p. 05]

Segundo o MOFCOM (Ministério do Comércio da República Popular da China), em sete anos houve um aumento de 130 vezes do IED da China. Como visto da figura 03, no ano de 2009 o investimento estrangeiro, COM EXCEÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO SETOR FINANCEIRO, era inferior a US\$ 50 bilhões, em 2016 foi para US\$ 170,11 bilhões. Isto demonstra a forte política de investimentos em outras regiões do globo, com interesses e revêrberos diversos. Além da ideia de uso do IED como presença na questão internacional, as aplicações maciças também apresentam outros anseios do PCCh: (i) garantir fonte de recursos naturais; (ii) buscar competitividade para as empresas estatais chinesas; (iii) obter maior tecnologia com a compra de empresas ocidentais; (iv) garantir demanda para a indústria pesada nacional; e (v) aumentar a influência chinesa no mundo. [CINTRA e PINTO, 2017, p. 395]

Figura 03 – Investimentos chineses no exterior, 2009-2018 (US\$ bilhões)

### Investimentos chineses no exterior, 2009-2018 (US\$ bilhões)

Exceto investimentos financeiros



Fonte: MOFCOM | Elaboração: Caixin

Fonte: CARIELLO, Tullio. CECB (2019)

No entanto, o ano de 2017 representou uma queda substancial nesses valores. Por questões domésticas, Pequim aumentou a regulação com o objetivo de controlar a “saída de capital ‘irracional’”. Outro ponto também seria o de que, nos últimos anos, tem havido um movimento político e regulatório de reavaliação dos investimentos chineses ao redor do mundo. Por parte das economias emergentes há revisão dos benefícios da Nova Rota da Seda. Já nas antigas economias, a pauta da segurança nacional ganhou presença. [HENEMANN, HOUTARI E KRATZ, 2019, p. 07]

A Alemanha<sup>6</sup>, em 2018, barrou a compra da Leifeld – empresa fabricante de metais de alta resistência para uso na área automotiva, espacial e nuclear – pela empresa chinesa Yantai Taihai Group. Os EUA<sup>7</sup>, num caso que se estende até os dias atuais, passam com a China um momento de embates que foi intitulado como “Guerra Comercial”. Vetaram licenças para entrada da Huawei – maior fornecedora de equipamentos de comunicações, e desenvolvedora da tecnologia 5G – no mercado interno estadunidense, com alegação de segurança nacional.

OUTRO PONTO DE INDECISÃO SÃO AS dúvidas sobre a compatibilidade do sistema econômico da China com as modernas economias de mercado, que tem gerado obstáculos regulatórios mais altos e uma reação popular negativa crescente ao investimento chinês. [HENEMANN, HOUTARI E KRATZ, 2019, p. 08] Exemplo da indonésia, onde o sentimento anti-China é evocado pelas relações com os magnatas chineses no país, e do próprio Ocidente, onde a imagem é cada vez mais deteriorada e transplantada para o lado negativo das relações. Vê-se, então, aumento da importância que Estados têm dado na proteção de seus países na esfera econômica, política e social em relação ao avanço chinês mundial nos últimos anos.

Uma das formas de expressão do sentimento anti-chinês é a agressão física a nacionais. Em 2018, houve um ataque ao consulado chinês em Karachi, Paquistão. Segundo a imprensa local, os indivíduos deixaram uma nota que protestavam contra a ascensão do imperialismo chinês. [ARDUINO, 2017, p. 01] Em 2004, no Afeganistão, onze trabalhadores chineses foram assassinados e em 2016 um empresário, Zhang Chaolin, na França. [CALAZANS, 2017, p. 162] De acordo com Zi Yang [2018, p. 03], de 2014 à 2015, houve um aumento de 50% nos casos de assistência e proteção cedidas à cidadãos chineses pelo corpo diplomático. De um período de dez anos, de 2006 a 2016, “foram 265 casos registrados de ataques violentos, incluindo ataques terroristas, contra trabalhadores chineses que levaram à morte de 619 pessoas e à lesão de 403 outros.”

6 DELFS, Arne. Germany Toughens Stance and Blocks China Deal. Bloomberg. 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-01/germany-said-to-block-company-purchase-by-chinese-for-first-time>>. Acesso em: 09 out. 2019.

7 KUO, Mercy A. Huawei and the Tech Race: US National Security and Defense Strategy. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/03/huawei-and-the-tech-race-us-national-security-and-defense-strategy/>>. Acesso em: 09 out.. 2019.

Fica evidente, portando, que há um paradoxo na dinâmica da Silk and Road. O projeto tem como um dos objetivos a formação de uma imagem positiva da China. No entanto, estes fatos contra-argumentam o resultado positivo da política de Pequim e “adicionam uma camada de negação plausível à narrativa ‘Win-Win’ da BRI.” [ARDUINO, 2017, p. 13] Fica evidente que nesse contexto há setores perdedores, insatisfeitos. Estados, povos, empresas, grupos civis, que lutarão para serem ouvidos. Cabem ao Estado chinês e às empresas de se protegerem dos rebuliços revoltosos.

## O PAPEL DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA

Fazem parte do OBOR quase 70 países, distribuídos em três continentes. Da Itália à Indonésia, das Coreias a Moçambique. A diversidade abarcada pela Iniciativa é gigantesca. Em nações menos desenvolvidas, antagonismos locais já existentes são encontrados com mais frequência, como crises econômicas, conflitos, agitação civil, nacionalismo, separatismo, terrorismo. Para fazer a segurança dos executivos, trabalhadores e o investimento chineses, propriamente dito, observa-se um movimento de segurança.

Na década de 1990, depois da Guerra Fria, houve uma onda de privatizações no mundo. Alavancada pelo Neoliberalismo, esta dinâmica também esteve presente no setor de segurança. A desmobilização de tropas da União Soviética e da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) criou uma massa de soldados, agora desempregados, que se transferiram para o setor privado. É nesse sentido que se observa a criação das Empresas de Segurança Privada, que têm como fim o lucro baseado no serviço profissional do conflito.

Existem dois tipos de ESP, as convencionais e as militares. Segundo Shearer [2000, p. 24], “empresas de segurança diferem das empresas militares na medida em que seu papel é geralmente limitado a proteger propriedades e pessoal, não fornecendo assistência militar direta, com impacto estratégico.” O uso destas empresas pelo Estado tem duas principais vantagens: i) preço menor em operações de médio prazo e ii) preço político reduzido, pelos soldados serem mercenários e não entram na estatística de conflito – muitas vezes, nem nacionais são. [BRANCOLI, 2016, p. 84] Os Estados Unidos e a Europa estiveram no centro dessa mudança.

Os dados das empresas privadas chinesas, dos diversos setores, demonstram o crescimento econômico do país. Em 1979, apenas quatro empresas chinesas mantinham serviços no exterior, já em 2015 o número aumentou para quarenta mil. [ARDUINO, 2017, p. 08] Esta expansão associada ao novo panorama no setor de segurança e nas privatizações do pós-Guerra Fria (1990's), e o contexto da Nova Rota da Seda (2010's), remodelaram a indústria da segurança privada. Em 2013 havia quatro mil EPS registradas na China, em 2017 este número subiu para cinco mil, e vinte delas com serviços no estrangeiro. [LEGARDA e NOUWENS, 2018, p. 10]

A RPC emprega três estratégias para salvaguardar os interesses no exterior: i) forças do governo anfitrião, como o que ocorre no Paquistão junto com as Forças Armadas nacionais; ii) empresas de segurança locais, no caso indonésio e iii) empresas ocidentais e chinesas de segurança privada, no contexto do Iraque. [YANG, 2018] Neste país médio-oriental, observa-se um trabalho mútuo entre empresas chinesas, estadunidenses e europeias. As sínicas ainda são pouco experientes para concorrer massivamente com as gigantes ocidentais.

A Blackwater (EUA) e a G4S (Reino Unido), são as maiores empresas de segurança privada do mundo, tendo tido serviços nas principais áreas de conflito mundial. A República Popular da China trabalha nas restrições e regulações deste setor, enquanto os ocidentais impulsionam a liberalização e privatização: “O secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, expandiu a privatização do apoio militar e legal do governo dos EUA.” [ARDUINO, 2017, p.11] As empresas chinesas, diferentemente das ocidentais, são pequenas e dependentes do Sistema Público de Segurança do Governo Chinês, “o qual confere autorização e respectiva licença” [CALAZANS, 2017, p. 162]. De maneira a suprimir a ameaça dos interesses privados na supremacia incontestável do Estado, o PCCh, em 2010, elaborou uma lei que faz com que estas empresas tenham que ser de posse estatal ou tenham o Estado como acionista majoritário de todas as empresas de segurança privada armada da China:

In 2010, wary of the existence of armed, well-trained, and highly organized paramilitary groups controlled by private interests, China implemented its Regulation on the Administration of Security and Guarding Services, which stipulated that the state must wholly own or be the controlling shareholder of any armed security company. Thus, the Chinese private security companies that are permitted to carry weapons are administered and supervised by the state. In other words, none of China's private armed security companies are wholly private: they are controlled by the state, either through its status as a majority shareholder or by way of its public security bureaus. [YANG, 2018, p. 10]

Devido às características de alta regulação do sistema econômico chinês, faz-se as ESP como instrumento que flexibiliza o conceito de Estado, no sentido em que leva para fora de suas fronteiras – portanto para delimitação de um outro regimento soberano –, de maneira legítima e reconhecida, a força estatal sem configuração de guerra. Isso faz com que essas corporações chinesas ajam como mecanismos de coerção estatal fora do seu território. Dispositivos “paramilitares do próprio governo”, já que tem o PCCh como ordenador e regulador destas empresas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A China acordou, e com ela vieram mudanças significativas no tabuleiro do jogo político mundial. A interferência da China na ordem vigente do mundo pode não vir das maneiras hard como a política externa estadunidense. No entanto, investimento chinês nas nações afora representa forte poder dos interesses sínicos no mundo.

A China como o inimigo. Essa tem sido a ideia trabalhada cada vez mais por grupos civis e Estados. Com isso, é crescente os ataques aos executivos e trabalhadores chineses, além dos próprios conflitos autóctones nas regiões de investimento. Consequentemente, aumento na procura por empresas de segurança privada pelos chineses, e cada vez mais intensificada com a Nova Rota da Seda. No entanto, a maioria ainda opta por ESP ocidentais ou locais, mas é progressivo a presença e aperfeiçoamento das chinesas no campo.

Para Maquiavel, o uso de tropas mercenárias não é aconselhável pelo Príncipe. Estes soldados são gananciosos, indisciplinados e infiéis. O que ele não sabia era que 500 anos depois a China conceberia uma instituição de segurança privada, mas com rédias do Estado. Corporações que podem ser utilizadas de maneira mais facilitada, em relação às forças estatais, como instrumento de coerção do Estado fora de seus limites territoriais. Visto que há um vácuo no Direito Internacional e de que, na teoria, não representam o Exército de Libertação Popular – as Forças Armadas chinesas –, o que não configuraria numa imposição de força da China no estrangeiro. Cabe agora observar o papel destas instituições mescladas, público/privada, e ver até que ponto não são, na verdade, generosas, disciplinadas e fiéis aos interesses na República Popular da China.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARDUINO, Alessandro. China's Belt and Road Initiative Security Needs: The Evolution of Chinese Private Security Companies. RSIS Working Paper, S. Rajaratnam School Of International Studies, Singapore, n. 306, 29 ago. 2017.

ARRIGUI, Giovanni. Linhagens da nova era asiática: Origem e dinâmica da ascensão chinesa. In: Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008. Cap. 357. p-384.

CHINA POLICY. China Going Global: between ambition and capacity. Beijing, 2017. Disponível em: <<https://policyn.com/wp-content/uploads/2017/05/2017-Chinas-going-global-strategy.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRANCOLI, Fernando. Companhias antropofágicas de segurança no sul global: narrativas de privatização da violência e construção de ameaças na Líbia e no Afeganistão. Campinas, SP : [s.n.], 2016.



BRASÍLIA. Augusto W. M. Teixeira Júnior. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Grande Estratégia e Modernização Militar da China Contemporânea. Análise Estratégica, Brasília, v. 12, p.11-24, maio 2019.

CALAZANS, José Carlos. Segurança Privada na Ásia e no Sudeste Asiático. Res-Publica: Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais, Lisboa, v. 16, p.153-171, 2017. Anual.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; PINTO, Eduardo Costa. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 37, nº 2 (147), pp. 381-400, abril-junho/2017.

CHINA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Beijing: Official Publications, 2016.

HANEMANN, Thilo; HUOTARI, Mikko; KRATZ, Agatha. Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of new Screening Policies. 2019. Desenvolvida por MERICS e RHODIUM GROUP. Disponível em: <[https://www.merics.org/sites/default/files/2019-03/190311\\_MERICS-Rhodium%20Group\\_COFDI-Udupdate\\_2019.pdf](https://www.merics.org/sites/default/files/2019-03/190311_MERICS-Rhodium%20Group_COFDI-Udupdate_2019.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2019.

HUANG, Betty; XIA, Le. China | ODI from the Middle Kingdom: What's next after the big turnaround?. 2018. Disponível em: <<https://www.bbvaesearch.com/en/publicaciones/china-odi-from-the-middle-kingdom-whats-next-after-the-big-turnaround/>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Martins Fontes, ed. 28, 2010.

MERICS. China creates a global infrastructure network: Interactive map of the Belt and Road Initiative. 2018. Disponível em: <<https://www.merics.org/en/bri-tracker/interactive-map>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e recriação do sistema sinocêntrico. Estudos Internacionais, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p.25-44, 08 mar. 2017.

PIRES, Marcos Cordeiro; PAULINO, Luís Antonio. Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da china: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. Relaciones Internacionales, Madrid, v. 0, n. 53, p.207-228, 23 out. 2017.

ROY, Nalanda. China-Pakistan Economic Corridor: Is it the road to the future? Asian Affairs, [s.l.], v. 50, n. 2, p.268-282, 15 mar. 2019.

SHAMBAUGH, David. China goes global: the partial power. New York: Oxford University Press, 2013.

TULIO CORIELLO (Brasil). Concelho Empresarial Brasil-China. Investimentos Chineses no Brasil 2018: O quadro brasileiro em perspectiva global. Rio de Janeiro: CEBC, 2019. 40 p. (1).

VÁZQUEZ, Daniel Day. A Rota da Seda, o Colar de Pérolas e a competição pelo Índico. Revista de Geopolítica. Tradução de Marcos Vinícius da Silva Dantas Fernandes. Natal, v. 4, n. 2, p.127-154, jul/dez. 2013.

YANG, Zi. Securing China's Belt and Road Initiative. United States Institute Of Peace. Special Report, Washington, DC, nov. 2018.

AS GUERRAS POR PROCURAÇÃO DO IRÃ:  
PERSPECTIVAS QUANTO À ESTRATÉGIA DE TEERÃ COMO  
AGENTE DE INSTABILIDADE NA SÍRIA E NO IÊMEN

Gabriel Victor Silva Paes (IBMR)

RESUMO

Este escrito propõe-se a investigar como o regime de Teerã tem conduzido sua percepção de segurança regional frente ao “xadrez” geopolítico atual no oriente médio sem adentrar em uma perspectiva bélica de conflito direto entre Estados, a exemplo da intensa guerra contra o Iraque na década de 80, e exercendo o papel de articulador à agentes políticos e, ou, não estatais que possam auxiliar na garantia das pretensões estratégicas do Irã para com o espectro delimitado. O enfoque investigativo será alocado no modelo de organização político-militar iraniana e como o país projeta suas capacidades ofensivas, de inteligência e fomento à grupos e milícias xiitas que operam na Síria e no Iêmen. A abordagem neo realista de Kenneth Waltz, assim como as concepções quanto à relação civil-militar de Samuel Huntington, servirão como base para as linhas argumentativas deste trabalho.

**Palavras-Chave:** Irã; Insurgência; Geopolítica.

## INTRODUÇÃO

O sistema internacional tem observado a crescente relevância atribuída ao Irã em meio à complexa conjuntura do chamado “oriente médio” nos dias atuais. A partir de tal encaminhamento, o objetivo deste projeto consiste em elucidar o papel executado por Teerã no âmbito das guerras civis na Síria e no Iêmen, enfatizando de que forma o perfil doméstico do país influi em suas atividades externas.

O arcabouço teórico provido por dois acadêmicos estadunidenses, Samuel Huntington e Kenneth Waltz, intenciona a permitir novas abordagens frente a conceitos que foram originalmente postulados e viesados às grandes potências mundiais, sobretudo os Estados Unidos e a Europa.

Em um primeiro momento, o escrito buscará abordar como os atores externos e internos influíram no país persa ao longo do século XX, transformando-o no ente tal qual o conhecemos atualmente. A seguir, investigar-se-ão as abordagens militares praticadas pelas autoridades iranianas a partir da reconfiguração pela qual o Estado perpassou após o ano de 1979. Não obstante, a conjugação entre aspectos políticos, militares e sociais receberão enfoque logo em seguida.

Dando continuidade, o cenário regional será emoldurado, assim como os acontecimentos que se sucederam na Síria e no Iêmen. Por fim, será efetivada uma condensação dos cenários doméstico, regional e internacional, no intuito de prover um entendimento holístico do impacto iraniano no oeste asiático, assim como permitir a reflexão frente ao cenário atual.

## A ASCENSÃO IRANIANA NO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Dotado de uma base histórica densa e milenar, o Irã fora alvo de uma ocupação britânico-soviética no ano de 1941, uma vez que o seu líder (denominado por “Shah”) era tido como apoiador das ideologias nazi-fascistas. Em adição, cabe também ressaltar o papel estratégico desempenhado pelo território iraniano em meio ao teatro do Cáucaso na Segunda Guerra Mundial.

Passado o conflito, os espectros de poder britânico-estadunidenses fizeram-se presentes na política iraniana através de abordagens multifacetadas que anseavam por garantir os interesses de tais nações na região, com enfoque especial à temática da nacionalização do petróleo, pauta que fora defendida por inúmeros setores nacionalistas no Irã, gerando desconforto aos atores externos.

Não obstante, o Shah Reza Pahlavi efetivou uma série de políticas públicas que promoviam o secularismo e a modernização, sobretudo referente ao campos cultural e militar. Quanto à este último cabe ressaltar a aquisição da aeronave estadunidense Grumman F-14, equipamento no estado-da-arte das tecnologias disponíveis à época e que fora responsável por alçar o Irã ao status de único operador externo do caça, tamanha era a aproximação entre Teerã e Washington.

Todavia, a intrínseca relação do Irã com o “Ocidente” acabaria por ser reconfigurada após a Revolução Iraniana de 1979, na qual o cosmopolitismo e a divisão político-religiosa dariam lugar à um governo teocrático, de grande afirmação nacionalista, anti imperialista e que representaria um novo ordenamento geopolítico para com as grandes potências, assim também como aos Estados que constituem o entorno do Irã.

Após a grave crise de reféns na embaixada estadunidense em Teerã, promovida por apoiadores da Revolução que pediam o julgamento do Shah - que encontrava-se no exílio - , assim também como pela guerra junto ao seu vizinho Iraque, este que fora apoiado por uma série de nações sunitas do “oriente médio” e também pelas superpotências - Estados Unidos e União Soviética - , o Irã se constituiria progressivamente em uma peça de distensão para o cenário geopolítico do oeste asiático nos anos seguintes.

Apesar de atritos junto às conversações de paz entre Israel e Palestina, assim como por acusações estadunidenses de financiamento a entidades terroristas, a década de 90 fora marcada pelo enfoque iraniano em temáticas internas, especialmente quanto ao seu embrionário programa nuclear, assim como pelas perturbações político-sociais que ainda reverberavam por conta da Guerra Irã-Iraque, encerrada em 1988 e que resultou em aproximadamente 1 milhão de baixas para o Irã.

Mesmo que de forma indireta, o Irã proveu um crescente apoio à grupos xiitas que atuavam em diversas regiões do “oriente médio”, algo que seria exacerbado ao observarmos o Iraque pós-2003, onde as milícias apoiadas por Teerã ascenderam em meio à conjuntura política acéfala do Estado iraquiano após a intervenção estadunidense. A atuação do Hezbollah, no Líbano, é outro grande exemplo da estratégia de influência que os iranianos buscavam moldar no entorno regional, delegando a terceiros - comumente chamados de proxies - os insumos necessários na tentativa de consolidar os objetivos em comum.

Todavia, o início do século XXI marcou um grande enfoque internacional ao Irã devido à seu programa nuclear, que já denotava sinais de amadurecimento, inúmeras acusações de fomento à entidades terroristas e a recusa iraniana quanto à inspeção internacional de seus processos e a assinatura de comprometimentos relacionados ao uso da energia para fins pacíficos.

Dentro de tal perspectiva, notórias sanções político-econômicas foram postas contra o Irã, o que acabou por gerar danos consideráveis à instável economia do país persa. Contudo, tal fator não representou um declínio na política de apoio iraniano à seus aliados, de fato, observou-se o contrário na segunda década do século.

No contexto atual, podemos constatar a presença de Teerã na recém-finalizada coalizão junto à seus grupos apoiadores no Iraque contra o Estado Islâmico, assim como pelo apoio ao regime de Bashar Al Asad na Síria e o grupo Houthis no Iêmen, contra as forças lideradas pela Arábia Saudita, em adição ao já mencionado Hezbollah.

## AS FORÇAS ARMADAS IRANIANAS EM UMA NOVA ABORDAGEM

O Irã despontava como uma das nações mais poderosas militarmente do “oriente médio” na década de 70, contudo, após a Revolução de 1979 e os subsequentes embargos internacionais, o país viu-se obrigado a remodelar suas doutrinas e a própria estrutura de seus componentes militares.

Devido à falta de peças de reposição e o prévio treinamento dos militares baseado em doutrinas ocidentais, o Exército iraniano passou por processos de expurgo de oficiais e canibalização de seus equipamentos, sendo tal organismo alçado à funções que concernem prioritariamente à temáticas domésticas e de menor relevância, enquanto pôde-se observar a ascensão da Guarda Revolucionária frente às grandes pautas geopolíticas do Estado.

A criação da Guarda Revolucionária, ligada diretamente ao Aiatolá (líder e clérigo supremo iraniano) proveu ao país uma milícia ramificada, devota ao regime e com diferentes atribuições e graus de treinamento, com destaque para a chamada “Força *Quds*” - onde “*Quds*” pode ser traduzido como “Sagrado” - , subdivisão especializada em operações especiais e dotada de doutrinas não-convencionais e de inteligência.

Desde então, a já mencionada presença externa iraniana remonta à atividade de tal ramo junto à seus aliados, nutrindo como principais ideologias a aversão ao Ocidente - que pode ser compreendido no que se refere à temática político-cultural -, o sionismo, o semitismo, o imperialismo e a fé islâmica sunita.

Os preceitos efetivados pela Força *Quds* são de emprego propício em regiões de grande fragmentação e instabilidade sócio-política. A partir de tal perspectiva o contexto político dos Estados majoritariamente, ou substancialmente, constituídos por muçulmanos xiitas e que atravessam graves crises institucionais, são a plataforma ideal para o apoio direto e, ou, indireto iraniano.

## A CONJUNÇÃO POLÍTICA, MILITAR E RELIGIOSA

De acordo com Samuel Huntington em sua obra “O Soldado e o Estado” (1957), a atribuição civil-militar deve ser, preferencialmente, realizada de forma objetiva, cabendo aos civis ordenar as instâncias políticas enquanto que os militares devem focar-se nas temáticas estratégicas e de Defesa nacional, sujeitando-se ao controle cívico estatal e permitindo que se possa condicionar às Forças Armadas o papel de “ferramenta” do Estado.

O livro de Huntington referencia-se à conjuntura estadunidense no pós-Segunda Guerra Mundial, todavia, respeitadas as diferenças, sua teoria pode ser considerada no caso iraniano, onde observamos o controle subjetivo frente às Forças Armadas - considerando também a Guarda Revolucionária - , transformando-as na reprodução - ou “espelho”, segundo Huntington - da figura estatal.

Assim como a difusa relação entre civis e militares, o Irã possui a perspectiva religiosa como basilar em suas atribuições, onde clérigos xiitas desempenham papéis de destaque em meio à estrutura militar do país, influenciando na propagação da fé através de suas Forças Armadas, provendo assim um “tripé” estrutural que molda de forma rígida os soldados e oficiais iranianos.

## INIMIGOS MULTIFACETADOS

A presença estadunidense em meio às nações do oeste asiático - inserida no “combate ao imperialismo” elencado pelo Irã -, sobretudo no fomento à Israel, denota um desconforto do país persa frente a Washington. Da mesma forma, as rígidas sanções econômicas exponencializaram as desavenças entre os iranianos e o “Ocidente”.

Todavia, ao analisarmos a atualidade do cenário geopolítico do oriente médio, podemos denotar à Arábia Saudita a alcunha de principal antagonista dos interesses estratégicos iranianos, as razões para tal são diversas: A monarquia de Riad, de orientação sunita, coloca-se como baluarte da fé islâmica e detém as duas cidades tidas como sagradas pelos muçulmanos: Meca e Medina. Em adição, a cooperação militar dos sauditas junto às potências ocidentais e a estreita relação entre os mesmos frente ao comércio internacional de petróleo compõem as principais motivações para a rivalidade das duas potências regionais.

A disputa entre os dois Estados exacerbou-se com o fim do regime de Saddam no Iraque, o que possibilitou ao Irã apoiar grupos xiitas a ascenderem nas instituições políticas iraquianas. Previamente à Guerra do Golfo em 1990, os sauditas apoiaram o governo de Hussein a fim de conter a ameaça representada pela administração dos Aiatolás.

Uma vez que o “Estado-tampão” iraquiano fora extinto, a Coroa saudita iniciou um processo de financiamento à grupos sunitas, alguns posteriormente classificados como terroristas pelo Ocidente, a fim de contrapor a ameaça das milícias xiitas na região.

A principal antítese no discurso iraniano, Israel, viu-se de certa forma alinhado à monarquia saudita, mesmo que ambos não partilhem de relações diplomáticas, devido à crescente presença iraniana nas fronteiras mediterrâneas e arábicas.

## A RETOMADA NA SÍRIA

Inserido no contexto da chamada Primavera Árabe, o governo de Bashar Al-Asad experimentou uma configuração de quase dissolução, uma vez que forças rebeldes financiadas pelo Ocidente e a Arábia Saudita, assim como combatentes curdos e membros de organizações “terroristas” como o Estado Islâmico, ocuparam

importantes porções do território sírio, conduzindo à uma, até então iminente, derrota de Asad.

Todavia, a intervenção russo-iraniana no conflito fora capaz de prover às forças leais ao governo extensas porções territoriais que haviam sido perdidas nos anos anteriores. O apoio de Teerã deu-se por meio do envio de suprimentos e a provisão de treinamento à grupos aliados do regime sírio, conjuntamente à ações diretas de ramificações da Guarda Revolucionária contra posições inimigas no interior da Síria.

Atualmente, apesar de fragilizado após o longo e desgastante conflito que se sucede há 8 anos, o governo de Bashar Al Asad mantém-se no poder graças, em larga medida, ao auxílio do Irã.

Não obstante ao aumento da presença política e militar na região, o regime de Teerã encontra-se apto neste momento à infligir ataques diretos, sobretudo em matéria de mísseis, ao território israelense através da Síria e em coordenação à outros aliados, como o próprio Hezbollah.

Os israelenses, por sua vez, vem realizando ataques aéreos no interior do território sírio contra instalações iranianas próximas de sua fronteira, fator este que tem impulsionado o ímpeto do Irã em aparelhar-se frente às instituições sírias a fim de operacionalizar a Síria como promotora dos interesses de Teerã, à semelhança dos proposições sauditas junto ao Iraque nos anos 80.

### IÊMEN: “DAVI X GOLIAS”

No ano de 2015 o Iêmen viu-se envolto em uma guerra civil através da disputa entre as tropas, e demais aliados, do presidente Al-Hadi contra o Supremo Comitê Revolucionário e seus simpatizantes, estes denominados por “Houthis”.

Apesar de não se observar um posicionamento oficial por parte de autoridades iranianas, alega-se que o governo de Teerã tenha auxiliado com o envio de armamento para os rebeldes Houthis, assim como operado ações de inteligência e treinamento dos oficiais iemenitas contrários à Al-Hadi.

A Arábia Saudita, a fim de rechaçar a presença de grupos inimigos em suas fronteiras e com fortes indícios de presença indireta iraniana entre estes, liderou uma coalizão, que contava com mais de 10 nações, contra os Houthis

Terceiro maior orçamento militar do mundo e dotada de um moderno inventário de armamentos, veículos blindados, aeronaves de combate, dentre outros, a Arábia Saudita, assim como seus aliados, contava com uma rápida e decisiva vitória contra os rebeldes no Iêmen, todavia, quatro anos após o início do conflito a situação permanece indefinida.

As táticas de guerrilha adotadas pelas forças Houthis, forçando os sauditas à adentrarem em confrontos de estrutura assimétrica, denotam uma doutrina muito próxima àquela elencada pela Força Quds em seus preceitos de combate. Tal inca-



pacidade tática em solo, levou a que Riad e seus aliados ampliassem suas campanhas de bombardeio aéreo no território iemenita, ocasionando um elevado número de fatalidades civis em meio à tais operações.

Os crescentes relatórios oficiais e noticiários internacionais destacaram a situação calamitosa na qual a população do Iêmen está inserida devido aos incessantes ataques, assim como pelo impedimento de se instaurarem rotas de auxílio humanitário. Tal fato fora responsável por reduzir o apoio de muitas nações à coalizão saudita, gerando inclusive protestos formais de agências vinculadas às Nações Unidas e aos principais fornecedores de armamento aos sauditas.

## A INSTABILIDADE COMO UM AMBIENTE PROMOTOR DOS INTERESSES IRANIANOS

Kenneth Waltz, um dos fundadores da corrente de pensamento neo realista, fora responsável por postular em seu livro, *“Theory of International Politics”* (1979), que o sistema internacional não é dotado de constrangimentos supranacionais, uma vez que conceitua-se como o espaço onde Estados soberanos competem entre si visando a defesa de seus interesses, caracterizando este ambiente como primordial para o estudos das Relações Internacionais.

Partindo de tal premissa, podemos mais uma vez traçar paralelos de uma teoria endereçada ao campo político-acadêmico ocidental junto à política externa iraniana, tendo em vista a plena capacidade desta em articular-se em prol de objetivos próprios a partir da promoção, ou a estrita observância, de instabilidades institucionais no seu perímetro geopolítico de atuação.

A atuação do Irã pode ser caracterizada dentro de um paradoxo que coexiste aos ideários de soberania estatal e anarquia internacional, uma vez que a própria confecção das estruturas políticas e militares do país persa atuam como estabilizadores internos, enquanto que concomitantemente proporcionam a efetiva abordagem dos anseios supranacionais de Teerã através da fragilidade política de atores externos.

### “UM PRODUTO DO MEIO”

A gênese da República Islâmica do Irã, assim como os fatos geopolíticos que se sucederam, nos proporcionam uma análise de grande amplitude a fim de que possamos compreender a estrutura do país e muitas das disputas que ocorrem atualmente no oeste da Ásia.

A conjunção de um governo teocrático, junto à rivalidades latentes com nações vizinhas, tensões frente ao denominado “Ocidente” e a postura anti-sionista, foram capazes de ofertar às classes governantes iranianas um controle quase que incon-

dicional frente às pautas que concernem ao Estado e a população civil. Quanto à este último, cabe ressaltar, além da temática religiosa, o papel exercido pelo regime frente ao controle dos meios de comunicação, tendo o Irã atualmente ocupado a 170ª posição - de 180 países enumerados - na “Classificação Mundial de Liberdade de Imprensa 2019” realizada pela organização “Repórteres sem Fronteiras” (RSF).

Apesar de investimentos crescentes em suas Forças Armadas no decorrer do século XXI, ao tratarmos de forças convencionais o Irã não consegue fazer frente ao poderio econômico-militar da Arábia Saudita e a base tecnológica-industrial de Israel.

Cientes de tal circunstância, os iranianos apoiam-se na sua coesão político-militar-religiosa a fim de traçar paralelos juntos à grupos aliados na região, coerência esta que os sauditas não dispõem, uma vez que as relações de cooperação e coordenação entre seus parceiros é marcada por diferentes abordagens.

De forma generalizada, podemos observar a presença de atores estatais distintos - em matéria de sistemas políticos e religiosos - dentre os apoiadores sauditas, enquanto que os atores subalternos - milícias, células rebeldes, dentre outros - possuem uma relação primordial de “mercenários”, uma vez que são fomentados por Riad a fim de deteriorarem as instâncias contrárias à Coroa saudita, não atuando, necessariamente, como uma ramificação político-ideológica à exemplo dos grupos pró-Irã.

## PERSPECTIVAS E CONCLUSÃO

À depender dos processos futuros, a posição iraniana será vital para o andamento da crise referente à ofensiva turca na Síria. Uma vez que a recente coalizão criada entre curdos e forças pró-Assad podem exacerbar ainda mais o processo de retomada do regime sírio ao *status quo ante bellum* de 2011.

Em adição, o papel do Irã como agente interlocutor em meio à processos de crise pode lhes garantir um ambiente favorável à ampliação de suas zonas de influência dentre os curdos, reduzindo assim a potencialidade de uma possível criação de um Estado curdo, que acabaria por sujeitar porções territoriais do Irã onde tal etnia se faz presente.

No Iêmen, a ofensiva liderada pela Arábia Saudita encontra cada vez mais resistência, tanto em prestígio frente ao cenário internacional quanto nas sangrentas batalhas travadas em sua fronteira sul. O remanejamento de recursos financeiros e militares contra o Iêmen podem favorecer a atuação iraniana à norte e nordeste da Península Arábica, à exemplo do ataque realizado contra instalações petrolíferas sauditas, onde os governos de Riad e Washington acusam o Irã de tê-lo executado.

## REFERÊNCIAS

AL JAZEERA; 2019. **UN condemns Saudi air attacks on Yemen**. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/09/condemns-saudi-air-attacks-yemen-190926112800066.html>>. Acesso em 15 de outubro de 2019.

BBC NEWS; 2019. **Iran profile - timeline**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14542438>>. Acesso em 09 de outubro de 2019.

HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado - Teoria e Política entre Civis e Militares**. Editora: Biblioteca do Exército; 1996.

POLK, William. **Understanding Iran: Everything You Need to Know, from Persia to the Islamic Republic, from Cyrus to Ahmadinejad**. Editora: Palgrave MacMillan. 1ª edição; 2011.

RSF; 2019. **Irã**. Disponível em: <<https://rsf.org/pt/ira>>. Acesso em 13 de outubro de 2019.

WALTZ, Kennedy. **Theory of International Politics**. Editora: Waveland Press; 1ª edição; Versão Kindle; 2010.



## ILÍCITOS TRANSNACIONAIS: O COMPORTAMENTO DO TRÁFICO DE DROGAS E ARMAS EM PORTOS DA AMAZÔNIA E CENTRO-SUL BRASILEIROS<sup>1</sup>

Jéssica Germano de Lima Silva (AMAZUL e EGN)<sup>2</sup>

Lucas Barreto Rodrigues (UFRJ e EGN)<sup>3</sup>

Luísa Guimarães Vaz (UFRJ e EGN)<sup>4</sup>

### RESUMO

Esse artigo tem como objetivo apresentar a dinâmica geográfica e modo de operação de ilícitos transnacionais com ênfase nos tráficos de drogas e armas pelas Águas Jurisdicionais Brasileiras, além de outras características-chaves dos atores que participam dessa atividade; tendo como foco a comparação entre a forma como essas atividades ocorrem nos portos da Amazônia e do centro-sul brasileiros. Valendo-se de pesquisas, e do método dessas, ocorridas nos últimos 25 anos por autores como Lia Machado; Rebeca Steiman e Aiala Couto e respaldados por dados de plataformas policiais (Polícias Federais); jurídicas (Ministério Público Federal); econômica (base de dados da Receita Federal), além de outros relatórios como o *Perspectives on Drugs Cocaine trafficking to Europe* de 2016, estabeleceremos amostras de eventos e indicadores que diferenciam e, portanto, caracterizam rotas e outros comportamentos influentes nessa dinâmica de tráfico ilícito dentro do território brasileiro.

**Palavras-chave:** Ilícitos transnacionais, Portos, Águas Jurisdicionais Brasileiras.

---

1 Pesquisa em andamento. Etapa de mapeamento de base/dados para evoluções do grupo de Tendências de Impacto Marítimo e Naval (TIMAN) do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) – Escola de Guerra Naval – Marinha do Brasil.

2 Analista de Relações Institucionais da AMAZUL, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) e Líder de Pesquisa no TIMAN - LSC.

3 Graduado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional – UFRJ e pesquisador do TIMAN - LSC.

4 Graduanda do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional – UFRJ e Pesquisadora do TIMAN - LSC.

## INTRODUÇÃO

De acordo com os dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC)<sup>5</sup> de 2017, no Brasil ocorre cerca de 4% do total de apreensões de cocaína do mundo. Em 2014, a mesma organização, revelou que os Estados Unidos; grande parte dos países da Europa; Brasil e África do Sul, são os maiores consumidores de cocaína do mundo.

O Relatório Mundial sobre Drogas<sup>6</sup> de 2008 e 2015, apontou o Brasil como sendo o segundo maior corredor de exportação de cocaína na costa atlântica da América do Sul rumo à África e Europa, estando atrás apenas da Venezuela. No entanto, a partir de 2009, o Brasil assumiu o protagonismo dessa atividade.

O narcotráfico, é atualmente a atividade ilícita mais rentável do mundo, com um lucro anual estimado em 322 bilhões de dólares, além de se manter ativo em 88% dos países (UNODC, 2017). No Brasil, segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 259), o narcotráfico é uma atividade do campo de “crimes contra a pessoa” que, junto com os “crimes financeiros” e do “crime cibernético”, configuram o grupo de atividades enquadradas como “Ilícitos transnacionais”.

Nesse mesmo contexto, outra atividade dos ilícitos transnacionais também se beneficia das condições sociais e geográficas que mantém essas estruturas criminosas organizadas: o tráfico de armas. José Mariano Beltrame (2019) explica que as armas ilícitas defendem grupos criminosos que necessitam delas para defender sua organização de outros grupos com os quais concorrem e, ao final dessa cadeia, essas mesmas armas são empregadas em crimes como roubos e sequestros.

O objetivo do artigo é analisar a atividade do crime organizado no território brasileiro. Para tanto, o recorte do objeto central segrega modalidades de crime (tráfico de cocaína e armas); em estruturas críticas úteis a esses grupos criminosos (Porto de Manaus e Porto de Santos) a partir de 1994 (principalmente entre os anos de 2014 a 2019), contextualizando-os e visando responder a seguinte pergunta: como estão configuradas as atividades de tráfico de drogas e armas nos portos de Santos e Manaus atualmente.

Essa pesquisa fará um breve resumo da evolução dessas atividades ilícitas nas regiões recortadas a partir das pesquisas de Lia Machado (2009), Rebeca Steiman (1995) e Aiala Couto (2017); respaldados por dados das forças policiais responsáveis pelo controle dessas atividades ilícitas, principalmente notícias da Polícia Federal, Receita Federal e Ministério Público; além de dados de outras organizações nacionais e internacionais.

Espera-se que, ao final dessa apresentação, possamos observar características que apresentem tendências e incertezas diante do cenário atual de apreensões de drogas e armas nos portos; além de apontar os possíveis motivos dos fenômenos observados.

5 Sigla usual em inglês da organização: *United Nations Office on Drugs and Crimes*.

6 Do original em inglês: *World Drugs Report*.

## SEGURANÇA NACIONAL, SEGURANÇA PÚBLICA E CRIME ORGANIZADO, A INTERCESSÃO ENTRE OS CONCEITOS

De acordo com a Política Nacional de Defesa (2012, p. 12) o conceito de “Segurança” se dá pela “condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”. Seguindo por esse caminho, a Estratégia Nacional de Defesa (2012, p. 134) pontua “todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre: [...] as ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais”. Por sua vez, as ações de segurança pública, como prevê o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, são “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ficando responsáveis pelo controle direto aos crimes contra a pessoa estabelecido no conceito de “ilícitos transnacionais”.

No caso do narcotráfico, o Capítulo 2 da Lei número 11.343 de 23 de agosto de 2006 (Lei antidrogas) estabelece do Artigo 33 ao 47 os crimes e penas que envolvem drogas no território brasileiro, sendo crime “Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender e etc. [...] drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. No caso do tráfico de armas, a Lei número 10.826 de 22 de dezembro de 2003, no seu Artigo 6 do capítulo 3 estabelece à quem é autorizado o porte de armas de fogo no território brasileiro, sendo petreamente vetado à população como um todo.

## A DINÂMICA DO NARCOTRÁFICO E DO TRÁFICO DE ARMAS NA AMAZÔNIA E NO CENTRO-SUL

A escolha dessa divisão geográfica para análise do problema se deu pelo fato de, segundo os estudos de Lia Machado (2009, p. 129 e 130), dentro dessas regiões, o modo de operação dos crimes possuem regularidades induzidas por fatores como ocupação do território, infraestrutura e recursos humanos; como por exemplo, a densidade populacional dessas duas regiões reflete na concentração de cidades e na infraestrutura de transportes; além de conter o mercado consumidor para os produtos ilícitos e mão-de-obra necessária para essas atividades. Esse fator identifica e facilita a delimitação dos corredores na Amazônia Brasileira, enquanto que, no Centro-sul, por possui uma teia rodoviária muito mais densa; além de cidades na fronteira mais populosas e um fluxo de pessoas bem mais latente, a identificação desses corredores é mais difícil.

Rebeca Steiman (1995); Lia Machado (2009) e Aiala Couto (2017), em suas pesquisas, apresentaram levantamentos de informações sobre ilícitos transnacionais e seu comportamento dentro do território. Os principais países produtores de cocaína do mundo são, Colômbia, Peru e Bolívia. Paraguai era um grande produtor de maconha e, de todos eles, o crime organizado do Brasil importava drogas, além de comercializar outros produtos ilícitos, tais como, madeira; ouro, contrabando diverso, e armas. (STEIMAN, 1995, pp. 26, 27 e 33). Devido a inserção geográfica de três desses quatro Estados na bacia amazônica, o comércio de cocaína direto e mais eficiente do Brasil ocorre principalmente utilizando os rios da região ou pequenos aviões (STEIMAN, 1995, pp. 28). As características do narcotráfico na Amazônia são, basicamente, definidas pela concentração de um mercado varejista nos grandes centros regionais (Manaus, Belém e outras cidades ao longo desse eixo) e utilização dos portos e aeroportos da região (principalmente Manaus) para distribuição da droga para o resto do país e para o exterior. (MACHADO, 2009, pp. 125 e 134). Os grandes centros da Amazônia como Manaus e Belém do Pará, são para essa dinâmica de crimes algo parecido com os grandes centros nacionais como São Paulo e Rio de Janeiro em menores proporções: plataformas de exportação e centros de consumo com presença de grandes organizações criminosas. (COUTO, 2009, pp. 59 e 60)

Quando analisado o centro-sul, a autora destaca um movimento muito maior de atividades ilícitas principalmente na fronteira com o Paraguai pelos estados do Mato Grosso do Sul e Paraná. A proximidade geográfica do Paraguai com portos de grande volume de cargas, como o de Santos, também torna a região interessante aos traficantes para a exportação de produtos. (STEIMAN, 1995, pp. 31 e 33) Informações também apresentadas por Lia Osório Machado (2009, pp. 134).

**Mapa 1:** Redes e fluxos da cocaína na América do Sul centrado no Brasil (1994 - 2019).

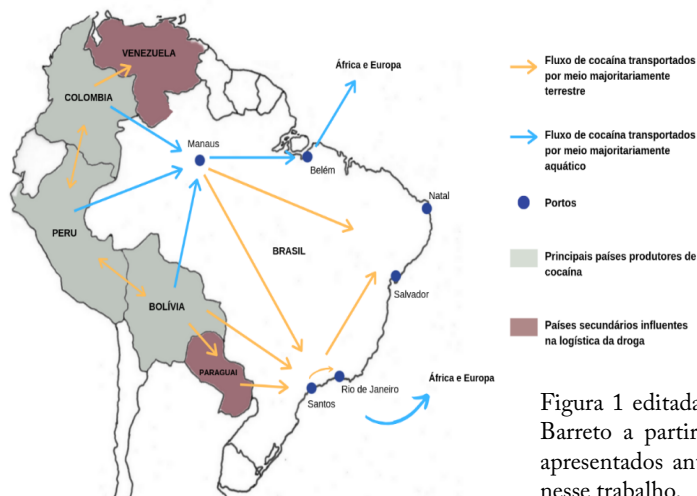


Figura 1 editada por Lucas Barreto a partir dos dados apresentados anteriormente nesse trabalho.



Contribuindo para esse levantamento, o relatório final da CPI do Narcotráfico (2000) apresenta também a importação de armas pelo Porto de Santos enviadas ao Paraguai (2000, p. 987); e eventos como a apreensão de cocaína em um porto do sudeste de drogas provenientes da Colômbia com destino à Europa (2000, p. 360).

O mesmo documento expõe a divisão de rotas e o interesse específico das quadrilhas em atividades de exportação de drogas pelo norte do Brasil no que diz respeito ao mercado de “mão-dupla”, fundamentado na exportação de drogas pelos portos do norte e importação de armas provenientes do Suriname. (2000, p. 580). Em outra parte do documento, quatro grandes rotas são apresentadas: duas de exportação de drogas e duas de importação de armas. Todas elas utilizando portos do sudeste e do sul para suas atividades ou meios aéreos. O destino principal da droga é a Europa e o destino principal das armas é a Colômbia. (2000, pp. 886 e 887)

O relatório final da CPI das Armas (2016) corrobora com as informações sobre trânsito de armamento proveniente do Suriname apontado pelo documento anterior; destacando também a importação pelos portos do sudeste, predominantemente destinada a recepção de munições (2016, p. 98) e, de todos os pontos de ingresso no país, o mais utilizado: a fronteira com o Paraguai, principalmente no que diz respeito ao trânsito de armas em Foz do Iguazu, no Paraná. (2016, p. 63)

**Mapa 2:** Redes e fluxos de armas de fogo ilícitas na América do Sul centrado no Brasil (1994 - 2019).

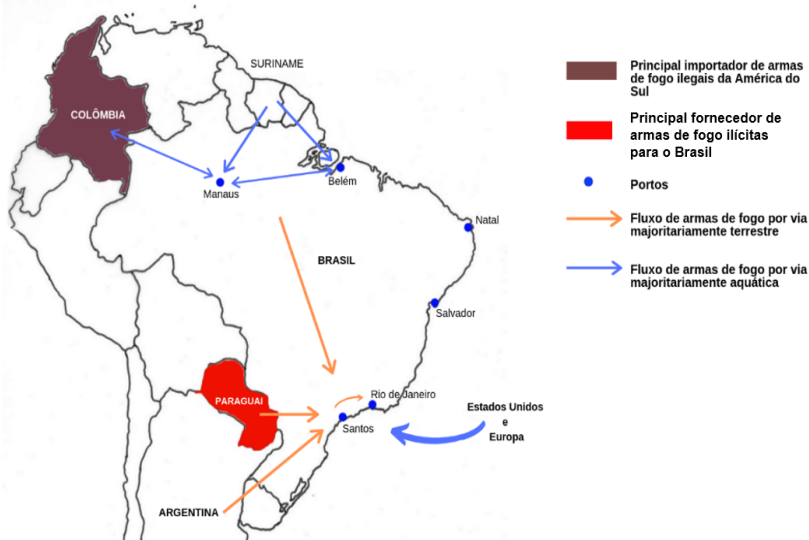


Figura 2 editada por Lucas Barreto a partir dos dados apresentados anteriormente nesse trabalho.

## A DINÂMICA DO TRÁFICO DE DROGAS E ARMAS NOS PORTOS

Destacando, efetivamente, os últimos cinco anos (2014 a 2019) observa-se que, quando comparado a outros modais de transporte e meios, as apreensões nas águas e portos se destacam. A pesquisa de Letícia Rodrigues e Érico Esteves (2018, p.2) fundamentada em dados do ano de 2017 afirma que o volume de apreensões de drogas destinadas a exportação em portos é quase nove vezes maior que o apreendido em aeroportos.

Nos portos do Sudeste, algumas operações integradas aconteceram como, por exemplo, a Operação Aegir (2018) e a Operação Antigoon (2018), realizada pela Polícia Federal com apoio da Receita Federal. A Operação Antigoon tinha como objetivo desarticular uma quadrilha especializada em tráfico internacional que contava com uma equipe complexa que integrava funcionários do porto. Em relação à prática realizada no Porto de Santos, segundo o relatório “*Perspectives on Drugs Cocaine trafficking to Europe*” de 2016, está sendo empregada a prática de rip-on e rip-off, onde a droga é içada para dentro do navio, alterando as informações e lacres dos contêineres e depois as cargas são abaixadas antes do navio chegar ao seu destino. Em relação ao Porto de Santos, houve a operação integrada denominada Operação Brabo (2017), a Operação Hulk (2014) e a Operação Overseas (2014).

A Operação Overseas, segundo o site da Polícia Federal: “Verificou-se que a organização criminoso colocava a droga em mochilas e sacolas que eram inseridas nos contêineres por empregados particulares, sem o conhecimento dos donos das cargas ou dos navios. A droga seguia junto com um lacre clonado. No local de destino, membros da organização criminoso rompiam os lacres, recuperavam a cocaína e colocavam os lacres clonados, para não gerarem suspeitas”.

Já em relação à Operação Hulk, esta tinha como objetivo desarticular uma quadrilha, localizada em São Paulo (capital), que comprava a droga na Bolívia, transportava para o Brasil e mandava a mercadoria para a Europa pelo Porto de Santos. Além disso, existe um termo de referência para a elaboração dos planos de segurança pública das instalações portuárias redigido pela Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos.

No caso dos portos do norte do Brasil, fica clara a tendência de utilização das estruturas para o tráfico de drogas e armas, no entanto, o destino final desses entorpecentes é majoritariamente o comércio interno brasileiro. As eventuais apreensões de produtos destinados à exportação indicam que, a maior parte do volume das drogas é emitida para a distribuição local ou nacional. Manaus é o primeiro grande centro consumidor e portador de infraestrutura de distribuição significativa na região norte próximo às fontes produtoras da droga, sendo o ponto mais visado para esse tipo de atividade.

Por ser uma região que, majoritariamente, a logística de longas distâncias se faz pelas hidrovias, o volume de apreensões de drogas em trânsito também ocorre,

em sua maioria, nos rios da região. Em 2018, por exemplo, ao analisar as ocorrências de tráfico de drogas ao longo da hidrovia Amazonas, pode-se perceber que mais de 60% das apreensões ocorre nas periferias das cidades em pontos caracteristicamente destinados à venda local da droga, no entanto, as apreensões de grande volume (superiores a 100 kg de droga) que configuram pacotes de exportação ou distribuição para outros pontos do país, ocorreram em águas nos arredores de duas grandes cidades (Manaus e Santarém). (RODRIGUES, 2019, pp. 83 a 85).

Quando observamos apenas a dinâmica das armas de fogo ilegais dentro do país, de acordo com levantamento de informações realizado a partir de dados das Secretarias de Segurança Pública dos estados (2014, pp. 8 a 11), a maior parte das armas apreendidas no sudeste (região que concentra o maior número de armas de fogo ilegais) brasileiro são de origem nacional (60,9%). Restringindo às importações ilegais, percebemos algumas características de seu trajeto dentro do território nacional. a maior parte das armas que entram no Brasil vem pela fronteira sul do País, em especial, a partir da fronteira com o Paraguai e, escondida em cargas legais pelos portos do sudeste. Embora haja esse destaque para o centro-sul do país, há casos de armas encontradas em cargas em outros portos do nordeste e norte também, assim como o trânsito de armas pela fronteira da Amazônia, também se faz paralelamente ou de maneira similar ao da droga.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, os portos de Santos e Manaus comportam-se como dois grandes pontos de distribuição de drogas da América do Sul, tendo como características que os identificam, o volume e destino dos produtos ilícitos que tem neles ponto intermediário. Enquanto o Porto de Santos possui um volume muito maior de drogas circulando sendo destinada quase sempre para a exportação; os terminais portuários de Manaus configuram quase uma passagem obrigatória para os volumes de drogas provenientes da Colômbia e Peru que ingressam em território brasileiro pelos rios da Amazônia, sendo essa droga, majoritariamente destinada a distribuição interna para o mercado a varejo na Amazônia e no restante do país.

Quando comparamos o volume de drogas que passou pelos dois portos, refletido no volume de apreensões das forças policiais, notamos a diferença na utilização dessas plataformas. Enquanto em Manaus ocorreu a apreensão de pouco mais de cinco toneladas de cocaína em 2018, Santos atingiu mais de vinte e três toneladas; números que, embora dispares, apresentam a importância desses portos para os criminosos quando comparados a outros grandes portos da região em volume de apreensões (como é o caso dos terminais em Belém e Rio de Janeiro).

Comparando esse número ao volume de apreensões já ocorridas em 2019 (entre janeiro e setembro), é possível notar também uma grande elevação no número de apreensões total. fazendo destaque a outros portos do país que, por regras esta-

belecidas nas tendências de apreensões, não possuíam volumes expressivos. Esses são os casos de Paranaguá – PR que, em setembro desse ano, já havia dobrado o volume total de apreensões do ano anterior; e Natal – RN que, não havia registrado apreensões de drogas em seus terminais no ano de 2018 e, esse ano, já ultrapassa a marca das quatro toneladas.

**Gráfico 1:** Comparativo do volume de cocaína apreendido nos portos brasileiros em 2018 e até setembro de 2019.

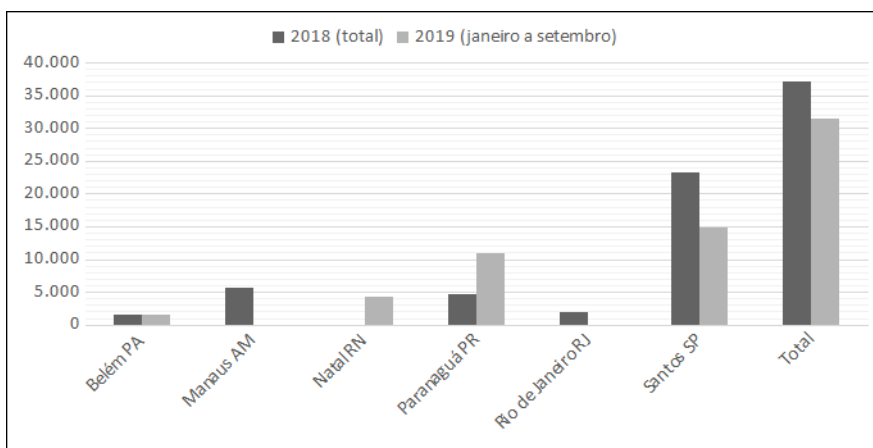


Gráfico 1 Fonte: Informações publicadas nos portais de notícias das Polícia Federal e Receita Federal (2018 e 2019)

Vale destacar também que, o reflexo da importância desses portos para as suas regiões no tocante a essa modalidade de crime se reflete em outras estruturas, mesmo que em menor volume, os aeroportos internacionais de Guarulhos – SP e Manaus – AM possuem dinâmicas comparáveis às dos portos, sendo responsáveis pelas duas maiores apreensões de drogas em aeroportos no ano de 2018.

No caso do tráfico de armas, não foi possível tabular dados precisos sobre volume de apreensões de armas de fogo ilegais nos portos do estudo de caso. No entanto, embora haja ciência da utilização deles para esse tipo de atividade, a importação ou trânsito de armas de fogo irregulares no Brasil permanece sendo uma atividade “de fronteira” mais do que “do litoral”.

Avaliando, portanto, os dados levantados sobre as atividades portuárias com as pesquisas apresentadas no início do artigo, é possível identificar que, embora haja regras no desenvolvimento dessas atividades, elas não se dão de maneira homogênea. Enquanto as investigações dos autores e do Estado identificam caminhos co-

mumente percorridos pelos narcotraficantes e traficantes de armas no Brasil desde os anos 1990 assim como a utilização dos portos para as suas atividades ilícitas, a forma como essas operações se fazem, o protagonismo dos grupos atuantes e capacidades dos mesmos variam abruptamente de um momento a outro por influência de uma série de questões. Esse ano, verificamos, por exemplo, a emergência do protagonismo de portos como Natal e Paranaguá em atividades ilícitas pouco ocorridas neles anteriormente; fundamentadas pelo grande volume de apreensões.

Esse mapeamento da conjuntura atual fundamentado nas tendências estabelecidas historicamente, nos proporciona base de informações capaz de direcionar com maior precisão, cenários prospectivos sobre esse tipo de atividade por meio da aplicação de incertezas críticas chave. Promovendo, portanto, o direcionamento de respostas aos cenários com maior impacto na contenção dessas atividades ilícitas.

## REFERÊNCIAS

BELTRAME, José Mariano (Entrevistado). In: **Guerras do brasil.doc**. Direção: Luiz Bolognesi, Produção: Laís Bodanzky e Buriti Filmes. Brasil. Buriti Filmes/EBC – Tv Brasil, 2019, episódio 5 “A guerra do Tráfico”.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Presidência da República, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> acessado em 04 de setembro de 2019.

BRASIL. **Lei número 10.826/ 22 de dezembro de 2003**. Presidência da República, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.826compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826compilado.htm)>, acessado em 07 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei número 11.343/ 23 de agosto de 2003**. Presidência da República, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111343.htm)> Acessado em 07 de outubro de 2019.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Ministério da Defesa, disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>, acessado em: 10 de janeiro de 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa/ Estratégia Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa, disponível em <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>, acessado em 14 de outubro de 2019.

BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas**. Deputado Paulo Pimenta (Relator). Novembro – 2016.

BRASIL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico**. Deputado Moroni Torgan (Relator). Novembro – 2000.

COUTO, Aiala Colares; OLIVEIRA, Isabela de Souza. **A geografia do narcotráfico na Amazônia**. Geographia Opportuno Tempore: Universidade Estadual de Londrina EISSN: 2358-1972 Volume 03, Número 01, 2017.

ESTEVES, Érico Duarte; RODRIGUES, Letícia Fernanda. **Tráfico de drogas nos Portos brasileiros: uma nova dinâmica dos carteis latino-americanos**. X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa; São Paulo: 2018.

MACHADO, Lia Osorio. **Tráfico de drogas ilícitas e território: o caso do Brasil**. In. La Economía de las Drogas Ilícitas. Escenários de conflitos y Derechos Humanos; Colectivo Maloka; Barcelona: 2009; p. 123 a 139.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação Overseas** (Notícia). 2014. Disponível em <[http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidade-prsp/noticias\\_prsp/21-07-14-2013-operacao-oversea-mpf-denuncia-megaquadilha-que-exportava-cocaina-pelo-porto-de-santos](http://www.mpf.mp.br/sp/migracao/sala-de-imprensa-unidade-prsp/noticias_prsp/21-07-14-2013-operacao-oversea-mpf-denuncia-megaquadilha-que-exportava-cocaina-pelo-porto-de-santos)>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Anual 2017 da JIFE**. Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes 2017. Disponível em <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/jife.html>>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Drug Report 2008**. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC). Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_eng\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf)>, acessado em: 25 de agosto de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Drug Report 2014**. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC). Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf)>, acessado em 25 de agosto de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Drug Report 2015**. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC). Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf)>, acessado em: 25 de agosto de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Drug Report 2017**. United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC). Disponível em <<https://www.unodc.org/wdr2017/index.html>>, acessado em: 25 de agosto de 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Aegir** (Notícia). Comunicação Social da Polícia Federal no Rio de Janeiro. 2018. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/10/pf-combate-o-traffic-internacional-de-drogas-no-rj>>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Antigoon** (Notícia). 2018. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/07/pf-combate-traffic-transnacional-de-drogas>>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Brabo** (Notícia). 2017. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/09/pf-combate-o-trafico-internacional-de-drogas>>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Hulk** (Notícia). 2014. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2014/03/pf-cumpre-mandados-e-apreende-mais-de-3-toneladas-de-cocaina-em-santos-sp>>, acessado em: 15 de outubro de 2019.

RODRIGUES, Lucas Barreto. **O tráfico internacional de drogas e uma análise das organizações criminosas na hidrovia Amazonas**. (Monografia). Profa. Dra. Daniele Dionísio da Silva (Orientadora). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Rio de Janeiro: 2019.

STEIMAN, Rebecca. **O Mapa da Droga** (Monografia). Profa. Dra. Lia Osório Machado (Orientadora). Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Rio de Janeiro: 1995.





## A CONSTRUÇÃO DE “REGIMES DE VERDADE” NA SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO DURANTE O GOVERNO GEORGE BUSH<sup>1</sup>.

Paulo Roberto da Silva Vieira (UFF/INEST/PPGEST)

### RESUMO

O fim da bipolaridade mundial evidenciada ao término da Guerra Fria culminou em um período repleto de novos conflitos que contrariavam a expectativa global de paz no sistema internacional. Esses novos conflitos se estruturavam em uma lógica diferente da perspectiva tradicional de embates interestatais, tendo como características principais a atuação de atores não-estatais e, conseqüentemente, o caráter transnacional. Assim, observando esses novos conflitos, esse trabalho tem como objetivo examinar em que medida a construção de “regimes de verdade” colaboram para a securitização do terrorismo nos Estados Unidos durante o governo George W. Bush, analisando em que medida os discursos colaboram para a formulação das políticas de segurança estadunidense.

**Palavras-chave:** Terrorismo; “Regimes de Verdade”; Securitização.

---

1 Este trabalho é resultado de uma adaptação do trabalho de conclusão de curso escrito por mim e entregue ao curso de Relações Internacionais (INEST/UFF) no ano de 2019.

## INTRODUÇÃO

Apesar de suas diversas procedências com o passar dos séculos, geralmente, o fenômeno do terrorismo tem sido associado a imagem do caos e, frequentemente, culminado em um ambiente de pânico generalizado nas pessoas devido a morte e a destruição causada por ele (DUARTE, 2014, p. 93).

Na contemporaneidade, principalmente a partir dos atentados de 11 de setembro, reacendeu-se a preocupação com a segurança em relação ao perigo que o terror proporciona as esferas políticas. Sobretudo, salienta-se que a formação e intensificação deste processo é anterior ao atentado aqui referido, tendo precedentes na década de 1990. Todavia, entende-se que, com os acontecimentos ocorridos nos Estados Unidos em 2001, as políticas de segurança tornaram-se mais presentes e expressivas no contexto global.

Como visto acima, o terrorismo fundamentalista é a expressão contemporânea de um fenômeno muito mais complexo. Por consequência deste alto nível de análise, tem sido fonte de debate entre acadêmicos e policy-makers de todo o mundo. Neste sentido, a própria imprecisão do termo é um fator que dificulta as análises de seus pesquisadores, pois, tendo como referencial os períodos da modernidade, evidencia-se que o terrorismo foi caracterizado por especificidades que são distintas das que são vistas no momento vigente.

À vista disso, este trabalho compreende que a imprecisão acerca do termo terrorismo é desenvolvida a partir de uma tentativa de busca científica, racional e objetiva de encontrar uma natureza para esse fenômeno. Portanto, umas das premissas que fomentam essa análise é de que “não existe uma ‘ontologia’ do terrorismo, ou seja, não há uma ‘essência’ ou ‘natureza’ do terrorismo” (RODRIGUES; KALIL FILHO, 2018, p.42).

Historicamente, as ideias de Terror e terrorismo possuem suas raízes atreladas ao movimento da Revolução Francesa. Neste período, o grupo político formado por pequenos burgueses denominados de jacobinos, liderados por Robespierre, implementou o uso da violência como uma forma legítima de zelar pela coisa pública e, por conseguinte, forte influência na formação dos direitos civis (DUARTE, 2014, p. 27).

Desta maneira, além de ser um conceito que permeia momentos diferentes na história moderna e contemporânea, a conotação dada ao fenômeno do terrorismo difere com o passar do tempo, em outras palavras, observa-se que a valoração positiva ligada à “Era do Terror” jacobino é substituída por uma visão de ilegitimidade dos movimentos subsequentes, entre eles, o terrorismo fundamentalista

Neste ponto, torna-se fundamental a análise dos discursos que fomentam as definições acerca dos termos em questão, pois, a partir de uma analítica foucaultiana, compreende-se que a construção de determinado discurso estabelece o que o filósofo denomina de “regimes de verdade”. Portanto, considerando que a produção

de saberes e verdades são construídas, conclui-se que examinar quem produz o discurso e, concomitantemente, qual a intencionalidade deste agente é fulcral para a compreensão do que está sendo definido como terrorismo.

A partir desta perspectiva, a construção do “verdadeiro” é determinado por valores e ideias que moldam a caracterização do ato (terrorismo) e do sujeito (terrorista), culminando em uma luta constante entre produções de verdade. Segundo Rodrigues e Kalil Filho (2018), a disputa entre produções de verdade pode ser evidenciada nas enunciações proferidas tanto pelos Estados Unidos quanto por Osama bin Laden, pois, nota-se que, do lado estadunidense, Bush evocava um discurso estruturado em um pilar religioso cristão para justificar o emprego militar no combate ao infiel fundamentalista e, por outro lado, bin Laden defendia a *Jihad* como guerra justa em contraposição as agressões ocidentais.

Assim sendo, a proposta deste artigo é averiguar em que medida a construção destes *regimes de verdade* influenciam na *securitização* do terrorismo nos Estados Unidos. Conforme ressaltado pelos autores da Escola de Copenhage, a securitização de determinado fenômeno é fruto da negociação entre o *securitizador* e a *audiência* (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998), logo, pode-se inferir desta premissa que a ameaça existencial deve ser entendida por ambos como uma *verdade* a ser combatida.

Todavia, o artigo não tem como objetivo proferir se determinado discurso é falso ou verdadeiro. Seguindo a perspectiva teórica de que são todos os discursos são parciais e perspectivos, a pretensão deste é verificar as “efetivas práticas acionadas em nome de uma definição de terrorismo” (RODRIGUES; KALIL FILHO, p.43).

Desta forma, este trabalho pretende analisar as relações entre o processo de veridicção no discurso estadunidense acerca do terrorismo e, conseqüentemente, a sua securitização. Tendo como hipótese que os novos dispositivos de segurança são formulados com o intuito de instaurar um policiamento, agora não mais reduzido ao âmbito interno, mas com uma *governamentalidade* em âmbito planetário.

## O PROCESSO DE VERIDICÇÃO NA SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO E AS POLÍTICAS ESTADUNIDENSE DE SEGURANÇA PLANETÁRIA

### **A gênese do terrorismo contemporâneo e a securitização da Doutrina Bush**

A década de 1990 presenciou a extinção da bipolaridade estabelecida na ordem mundial entre o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o término da Guerra Fria (1989/1991). Com o advento de uma nova era no sistema internacio-

nal, gerou-se um período marcado por uma expectativa em relação ao estabelecimento de uma paz duradoura dentro desta nova conjuntura global.

Os panoramas otimistas em relação ao fim das guerras interestatais poderiam até ser considerados fidedignos a realidade que estaria por vir, entretanto, dizer que houve o desaparecimento das guerras seria um equívoco desta análise. Contrariamente, este período ficou marcado pelo que reaparecimento dos conflitos sob uma nova estrutura que se difere da perspectiva tradicional clausewitziana.

Segundo Thiago Rodrigues,

A guerra não acabou; ela está, apenas, a escapar do controle do Estado. A diminuição dos embates entre Estados soberanos foi acompanhada pela proliferação de modos de enfrentamento não afeitos aos padrões estabelecidos pela lógica estatizante (RODRIGUES, 2008, P.191)

Sendo assim, o movimento presenciado na década de 1990 evidenciou o fortalecimento de novos modelos de conflitos, denominados por Mary Kaldor de “novas guerras” (KALDOR, 2012). Enquanto para a autora, por um lado, as velhas guerras (*old wars*) seriam estruturadas pela lógica clássica proposta por Carl Von Clausewitz, ou seja, embates tradicionalmente interestatais, por outro, as novas guerras (*new wars*) envolveriam também a participação de atores não-estatais, fazendo com que a “ideia de guerra” seja repensada.

Segundo Mary Kaldor (2012), as novas guerras devem ser entendidas a partir do conceito de *deslocamento global*, pois essas estruturas compartilham de novas formas de luta pelo poder, baseadas em uma dinâmica entre atores estatais e não-estatais. Além disto, a autora elenca dois fatores fundamentais para a apreensão desta estrutura contemporânea de conflitos, são eles: a *globalização* e as *políticas identitárias*.

A globalização é importante, pois, segundo Kaldor, ela possui alguns pontos relevantes na formação desta nova estrutura de conflitos: primeiro, a transnacionalização e regionalização da governança; segundo, a formulação de uma politização cosmopolita, dentre estas políticas, instituições internacionais, organizações não-governamentais, “valores humanos” (direitos políticos e sociais universais, paz e democracia); e, terceiro, uma noção de sociedade civil transnacional (KALDOR, 2012).

Já as políticas identitárias são relacionadas ao que a autora define como “movimentos cujo a mobilização ocorreria acerca da identidade étnica, racial ou religiosa” (KALDOR, 2012, p. 79, tradução nossa). Além disso, ela reconhece que em áreas de conflito endêmico, essas políticas identitárias tendem a ser mais extremadas, ou seja, há uma probabilidade mais alta de se tornar um fundamentalismo (KALDOR, 2012).

Com a virada do século XX para o XXI, a questão do fundamentalismo tornou-se a nova face do terrorismo mundial. Segundo Duarte (2014), essa premissa religiosa seria uma interpretação não contextualizada e rigorosa que, uma vez

transformado em verdades absolutas e inquestionáveis, passariam a guiar a vida dos homens.

À vista disso, as novas estruturas de conflito enunciadas por Mary Kaldor são evidenciadas de forma empírica. Primeiramente, torna-se perceptível a construção de um discurso anti-ocidental, fomentado em uma crítica à globalização e, posteriormente, a sua tentativa de transbordamento para o oriente. Essa perspectiva foi basilar para grupos como a al-Qaeda, pois estes definiram seus alvos nos “infiéis do ocidente, que estariam subjugando-os por certa globalização forçada do modo de vida e da cultura ocidentais” (DUARTE, 2014, p.45).

Em segundo lugar, em relação às políticas identitárias, o fato do terrorismo fundamentalista se estruturar em premissas culturais, étnicas e religiosas, faz com que esse fenômeno contemporâneo se enquadre nas considerações promovidas pela autora como características inerentes as novas guerras.

A eclosão dos ataques terroristas instaurou uma cultura de medo generalizado e, conseqüentemente, um sentimento de insegurança. Assim como ficou evidenciado, após os atentados de 11 de setembro, os EUA passaram a liderar os movimentos contra o terror, tendo as invasões no Afeganistão e no Iraque como medidas de combate ao terrorismo.

Estas intervenções eram fundamentadas em um discurso antiterrorista que pôs de forma justaposta valores baseados em premissas democráticas ocidentais e, por outro lado, imperativos religiosos. Em síntese, independentemente da causa moral defendida, seja ela teocrática ou democrática, o intuito em comum é justificar o uso da violência em prol de um bem maior (DUARTE, 2014).

A construção deste discurso foi um fator imprescindível na formulação de políticas de combate ao terrorismo fundamentalista, pois as medidas relacionadas à segurança criadas pelos EUA foram fomentadas a partir de um discurso civilizacional, pautado em premissas democráticas e liberais. Ademais, seu discurso foi estruturado em juízos de valor como, por exemplo, nas dicotomias bem-mal; civilizado-bárbaro; fiel e infiel; e possuía como ideia substancial a formulação de um inimigo que desafiasse os princípios das instituições estadunidenses.

A partir desta sensação de insegurança trazida pelo terrorismo, tornou-se latente a construção de novas políticas de segurança em resposta ao fenômeno em questão. Nesta perspectiva,

A invocação de segurança tem sido a chave para legitimar a utilização da força, porém mais geralmente um meio utilizado pelo Estado para mobilizar, ou tomar forças especiais, para lidar com essa ameaça existencial. Tradicionalmente, dizendo ‘securitizar’, o representante do Estado declara uma condição de emergência, logo reivindicando o direito de utilização de qualquer meio necessário para bloquear o desenvolvimento da ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p.21, tradução nossa).

A securitização de um tema está intrinsecamente ligada à percepção de que determinado fenômeno se caracteriza como uma ameaça existencial tanto para os agentes responsáveis pela securitização quanto para os setores sociais que chance-lam as medidas securitárias. Segundo os autores (1998), para um problema ser securitizado, este deve ser considerado uma ameaça existencial e, conseqüentemente, seja necessário a adoção de medidas de emergência que justifiquem o procedimento das políticas adotadas.

Todavia, a Escola de Copenhague reconhece que a ameaça existencial não precisa ser necessariamente real, apenas o problema deve ser apresentado como tal. Sendo assim, “a exata definição e critério para securitização é constituída por uma construção intersubjetiva de uma ameaça existencial como saliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 25, tradução nossa).

Por esse ângulo, compreender a construção dos discursos criados pelos agentes que promovem a securitização de determinada ameaça é fundamental, pois, a partir desta análise, evidencia-se os interesses dos atores nestas proposições linguísticas. Entretanto, a construção destes discursos que apresentam um problema como ameaça existencial não é considerada a securitização do mesmo, e sim um processo/movimento de securitização. A securitização em si é fomentada na negociação entre *securitizador* e *audiência*, em outras palavras, a audiência precisa entender, assim como o securitizador, que aquele problema realmente é uma ameaça existencial (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998).

O governo de George Walker Bush (2001-2009), após os atentados de 11 de setembro, instaurou a “Guerra ao Terror”. Esse movimento de combate ao terrorismo islâmico foi instrumentalizado pela Doutrina Bush, uma política estabelecida através de documentos que formularam uma nova política de segurança de combate aos grupos fundamentalistas. Segundo Duarte, essa operação introduziu “mecanismos de combate e dispositivos de controle aos terroristas em escala global, sem limites de território ou soberania” (DUARTE, 2014, p. 51 e 52).

Tendo em vista que a securitização é um *ato de fala*, abre-se a oportunidade de estudar o sucesso deste processo em relação a determinado objeto, levando em consideração quem promove ou fala sobre segurança, o problema, as condições e os efeitos (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998). Assim, tendo como referência os discursos estadunidenses, seus *policy-makers* formularam documentos que procuravam legitimar as medidas que seriam utilizadas para evitar a “destruição da América”, dentre eles, destacam-se o *Patriot Act* e o *National Security Strategy*.

### **A formulação do Patriot Act e da National Security Strategy na construção dos “regimes de verdade”**

O governo de George W. Bush pode ser considerado o marco inicial da securitização do terrorismo nos Estados Unidos. Sendo assim, analisar os documentos

emitidos em seu primeiro mandato é crucial para a compreensão da chamada Guerra ao Terror. Essa análise do discurso pretende explorar o processo de veridicção estruturado pelo *Patriot Act*<sup>2</sup>, assim como, pelo *National Security Strategy (NSS)*<sup>3</sup>, ambos implementados como retaliação ao 11 de setembro.

O Ato Patriota foi elaborado pelo *Department of Justice* e foi emitido em 26 de outubro de 2001. A partir deste decreto, os EUA inauguraram diversas leis, documentos, reformas institucionais e decisões presidenciais que fomentaram a Guerra ao Terror. Desta maneira, segundo Rodrigues e Kalil Filho (2018), o governo estadunidense procurou definir tanto jurídica quanto politicamente o que seria o fenômeno do terrorismo e, por conseguinte, estabelecer sanções, medidas repressivas, intervenções e ocupações militares.

Posteriormente à “Lei Patriota dos EUA”, em 17 de setembro de 2002, a Casa Branca publicou a Estratégia de Segurança Nacional. O documento em questão estava preocupado com os fenômenos que ameaçavam os valores democráticos e liberais do país, tendo como enfoque o combate ao terrorismo fundamentalista. Segundo o NSS, a liberdade é uma demanda inegociável para dignidade humana em todas as civilizações e, durante a história, ela tem sido ameaçada pela guerra e pelo terror. Portanto, sendo uma nação defensora da liberdade, os Estados Unidos recebem a sua responsabilidade de liderar esta grande missão (NSS, 2002, n.p).

A elucidação destes documentos ajuda a compreender as premissas que fomentam as políticas de segurança implementadas no governo Bush. Sendo assim, a proposta deste artigo é examinar as construções linguísticas que fomentavam a produção de verdades na Guerra ao Terror.

Vale salientar que, neste período, as proposições basilares que moldavam o discurso eram a defesa da liberdade, a democracia e o modo de vida estadunidense. De modo consequente, a vitória das “forças da liberdade” deveria ser a tônica do século XXI, sendo esses países os que deveriam lutar pelos valores comuns dos freedom-loving contra os inimigos terroristas (NSS, 2002, n.p).

Para o Departamento de Justiça, a prioridade seria prevenir futuros ataques terroristas, pois a missão imprescindível era “proteger os americanos inocentes dos planos mortíferos cunhados pelos terroristas dedicados a destruir a América e o seu modo de vida” (US PATRIOT ACT, 2001, n.p, tradução nossa). Posto isso, o Patriot Act seria parte chave deste processo de preservação da vida e da liberdade do povo americano diante dos desafios impostos pelas redes terroristas globais (US PATRIOT ACT, 2001, n.p).

A construção deste inimigo externo e, por conseguinte, o fato de considerá-lo uma ameaça existencial para os valores estadunidenses, transformou-se no pilar da

2 PATRIOT ACT. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>>. Acesso: 11 de jun. 2019.

3 THE NATIONAL SECURITY STRATEGY. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acesso: 11 de jun. 2019.

securitização do terrorismo no país. A partir da premissa de que há um inimigo que pode inferir diretamente na vida do cidadão, interpreta-se que tanto o securitizador quanto a audiência possuem a percepção de que este fenômeno é uma ameaça, a securitização é um sucesso, ou seja, o processo se concretiza.

O movimento de securitização necessita da implementação de um ato de fala que traga ressonância para todos os setores do Estado, atingindo as individualidades de forma que a construção deste discurso estabeleça o que Michel Foucault denomina de *regimes de verdade*. Para o filósofo, verdade é um “conjunto de procedimentos regulados para a produção, a lei, a repartição, a circulação e o funcionamento dos enunciados” (FOUCAULT, 2016, p.54). “Enunciados que terão como seu correlato indispensável práticas sociais e institucionais diversas” (YAZBEK, 2013, p.92).

O discurso antiterrorista passou a fomentar as políticas de Estado e, concomitantemente, a audiência estadunidense. Então, a normalização do comportamento excepcional dos EUA tornou-se válida, pois, tendo em vista a ameaça existencial aos valores estadunidenses, o combate ao terrorismo passou a ser considerado um dever dos países que preservam os valores universais do ocidente, dentre eles, a liberdade.

A construção destes valores foi crucial para o entendimento do discurso de Guerra ao Terror, pois estrutura-se em uma relação poder-verdade. Segundo Foucault, “a ‘verdade’ está circularmente ligada à sistema de poder, que a produzem e apoiam, e a efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem. ‘Regime’ de verdade” (FOUCAULT, 2016, p.54). Portanto, “não há poder sem regime de verdade; não há verdade sem regime de poder” (YAZBEK, 2013, p.94).

O filósofo francês entende que o poder é relacional e seu exercício não é simplesmente algo que suprime comportamento, mas sim produz condutas, ou seja, modos de agir e pensar. Desta forma, pode-se concluir que as relações de poder produzem subjetividades, enxergando “poder” não como uma “coisa”, mas uma relação na qual o poder é exercido (RODRIGUES; KALIL FILHO, 2018).

Partilhando desta perspectiva, ao considerar que a construção dos discursos que permeiam os valores e conceitos entendidos como “verdadeiros” são resultados da correlação de forças, torna-se evidente que o estabelecimento de um conflito *agônico* no qual há “relações de poder que buscam afirmar ‘verdades’ e/ou resistir a essa afirmação a partir da defesa de outras ‘verdades’ (RODRIGUES; KALIL FILHO, 2018, p.36).

Logo, admitindo que as construções destes discursos são produzidas e modificadas ao longo do tempo, devido ao embate como outros discursos e resistências de posições (políticas, éticas, etc) distintas, pode-se concluir que a “verdade” estadunidense acerca do combate ao terrorismo é determinante para as políticas de segurança do período. Visto que as construções de discurso não são desinteressadas, os enunciadore de discurso (políticos, militares, diplomatas, acadêmicos e a mídia) “buscam afirmar a sua verdade sobre as demais a fim de conseguir legitimidade política, apoio popular, justificativa para alterações e ações legais” (RODRIGUES; KALIL FILHO, 2018, p. 42).



Nesta guerra contra o terrorismo fundamentalista, os Estados Unidos adotaram uma postura de liderança que, durante o processo, gerou uma *governamentalidade* em âmbito global. Este fator foi resultado da criação de dispositivos de segurança que visavam táticas para governar que teriam abrangência em uma escala planetária. Assim, segundo Duarte (2014, p.120), “projeta-se uma nova governamentalidade que pouco a pouco se estabelece, e que se acopla às relações internacionais para fazer do planeta e de todos dentro dele o ponto central de investimento de seu poder.

A formulação do conceito de *inimigo combatente* é fruto deste processo de veridicção e, ao mesmo tempo, responsável por mais um dispositivo de controle na política mundial, desenvolvida a partir de uma lógica “divisão binária entre *nós* e *eles*, sendo eles a nova encarnação do anormal, redimensionado, na contemporaneidade, a uma sociedade globalizada” (DUARTE, 2014, p.64 e 65).

Duarte (2014) utiliza essa caracterização foucaultiana para apontar uma nova espécie de sujeito perigoso, retomando a ideia de *anormal* presente nas análises em relação à sociedade disciplinar nos séculos XVIII e XIX, na qual esse sujeito representava uma ameaça aos *bons costumes* e à normalidade. Essa interpretação em relação à *anormalidade* se torna preponderante, pois, supondo que os terroristas e aliados do terror são “inimigos da civilização” (NSS, 2002, p.31), conclui-se que este sujeito promove uma ameaça para civilização, gerida por princípios como liberdade e democracia.

Para os *policy-makers* estadunidenses, o estabelecimento do terrorismo como inimigo da civilização ocidental é expressado a partir de uma perspectiva de combate entre civilizados e bárbaros. A partir desta lógica, as políticas promovidas pelos Estados Unidos estabelecerão uma *ofensiva civilizacional* na qual a questão da guerra passará a ser vista, cada vez mais, como uma *ação policial*. Segundo Mark Neocleous, a Guerra ao Terror seria uma “combinação violenta de guerra e polícia” (NEOCLEOUS, 2011, p.144, tradução nossa).

Assim sendo, os EUA teriam como função dentro do sistema internacional promover o retorno a civilização e, concomitantemente, desenvolver um policiamento eficaz no combate ao terror. Portanto, Neocleous compreende que a *civilization-as-police* teria influência direta na fabricação desta ordem internacional (NEOCLEOUS, 2011).

Todavia, salienta-se que a construção deste sujeito perigoso é mutável. Isto quer dizer que, devido aos *saberes sujeitos*, em outras palavras, os “conteúdos históricos que foram sepultados, mascarados em coerências funcionais ou em sistematizações formais” (FOUCAULT, 2005, P.11) o processo de veridicção culmina em uma produção na qual a figura do terrorista fundamentalista é vista como uma ameaça existencial<sup>4</sup>.

4 A exemplificação desta interpretação é referente a ressignificação do sujeito Osama bin Laden. Isto ocorre, pois, se traçarmos uma linha cronológica, veremos que a visão estadunidense em relação ao indivíduo em questão passa por duas definições (aliado e terrorista), muito em decorrência de seus interesses.

Juridicamente, o *Patriot Act* funciona como aparato institucional de vigilância destes corpos considerados *anormais*, fornecendo condições para “prevenir, investigar e julgar atos de terror” (US PATRIOT ACT, 2001, n.p). Ademais, a *governamentalidade* estabelecida na Guerra ao Terror transcende o âmbito interno, em um período de transnacionalização dos conflitos, ocorre também a transnacionalização das burocracias das agências de controle (MARTINS; AMARAL, 2017).

À vista dessas construções burocráticas implementadas pelos EUA, instaura-se aqui a argumentação de que a postura internacional do país é embasada em uma formulação discursiva, estruturada em premissas universais, que legitima um novo papel para este Estado. Desta forma, a ideia de segurança global estabelecida pelo NSS não versa sobre um segurança voltada para a sobrevivência estatal, pois a preocupação foi recondicionada à *segurança humana*.

Sendo assim, nesta *governamentalidade planetária* produzida com o intuito de produzir condutas, tanto interna quanto externamente, evidencia-se a constituição de práticas que visam a regulamentação do dispositivo de polícia e da regulação liberal. Assim, compreendendo esse dispositivo de polícia a partir da lógica de regulamentação de condutas, um novo dispositivo estaria emergindo, agora em dimensão planetária, chamado de *dispositivo diplomático-policial* (RODRIGUES, 2013).

A formulação deste dispositivo de segurança planetária se tornou um fator preponderante na formulação das políticas de segurança estadunidenses, pois, com a estruturação deste meio, notabiliza-se o estabelecimento de um policiamento global que busca controlar os corpos dentro da sociedade civil global. Portanto, apoiando-se em dispositivos de vigilância, jurídico-militar e diplomático-militar de exceção, o ponto relevante a ser extraído desta argumentação é de que, a partir deste dispositivo diplomático-policial, busca-se conduzir certa população à determinadas condutas e comportamentos, ou seja, articular novas estratégias para governar as populações e o planeta como um todo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo elucidar alguns pontos importantes para a compreensão do processo de construção de “regimes de verdade” na securitização do terrorismo nos Estados Unidos durante o governo republicano de George Walker Bush.

A partir desta proposta, buscou-se salientar que, com a eclosão do terrorismo fundamentalista, um fenômeno de caráter não convencional, transnacional e descentralizado; foi estruturado uma *governamentalidade globalizada* que buscou “formas de legitimar ações de repressão, prevenção e controle” (DUARTE, 2014, p.17) a partir de “um caráter normativo que busca identificar uma grande anormalidade a ser perseguida e contida” (DUARTE, 2014, p. 16).

Portanto, a conclusão obtida nesta análise é que a hipótese se confirma, pois o

processo de veridicção na securitização do terrorismo culmina no estabelecimento de novos dispositivos que geram um policiamento em ambiente planetário e, desta maneira, a materialização do dispositivo diplomático-policial fomentaria esta forma de policiar as condutas em prol de uma segurança planetária.

## BIBLIOGRAFIA

BUZAN, B; WEAVER, O; WILDE, J. *Security: A new framework of analysis*. Lynne Rienner Publishers, Colorado, US, 1998.

DUARTE, J.P. *Terrorismo: caos, controle e segurança*. Desatino, Rio de Janeiro, 2014.

FOUCAULT, M. *Em Defesa da Sociedade*. 4 ed. Martins Fontes, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do Poder*. Machado, Roberto (org.) Rio de Janeiro, 4ª edição Paz e Terra, 2016.

KALDOR, M. *New and Old Wars: Organised Violence in Global Era*. Policy Press. Third Edition. UK, 2012.

MARTINS, F; AMARAL, A. *Exceção, Governamentalidade e Políticas de Segurança*. FDV publicações v. 18, n. 2, p. 153-178, mai/ago, p. 153-177. 2017.

NEOCLEOUS, M. *The Police of Civilization: The War on Terror as Civilizing Offensive*. International Political Sociology (2011) 5, 144–159.

PATRIOT ACT. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>>. Acesso: 04 jul. 2019

RODRIGUES, T. KALIL FILHO, M. *Discursos, verdade e linguagem: indicações metodológicas para as RI*. In: SIQUEIRA, I; MAGALHÃES, B; CATELO-BRANCO, T; GRANDA, S. Metodologia e relações internacionais: debates contemporâneos. Rio de Janeiro, 2018.

RODRIGUES, T. *A guerra além do Estado*. Revista Verve, 13, p. 184-201. 2008.

\_\_\_\_\_. *Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial*. *Ecopolítica*, v. 05, p. 117-158, 2013.

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY (2002). Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acesso: 04 de jun. 2019.

YAZBEK, A. *Poder, Política e Verdade em Michel Foucault: notas sobre as implicações práticas do discurso*. Revista Olhar, Ano 15- número 28- Jan/Jun, p. 91-101. 2013.



## A INICIATIVA MÉRIDA COMO NOVO PARADIGMA DE COOPERAÇÃO BILATERAL NA ÁREA DE SEGURANÇA ENTRE EUA E MÉXICO: UMA VISÃO CONSTRUTIVISTA E NEOLIBERAL

Beatriz Teixeira dos Santos - PPGRI/UERJ)

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a relação dos países Estados Unidos e México no âmbito da Segurança a partir da Iniciativa Mérida firmada em 2007 entre os governos de Bush e Calderón com finalidade de combater o Narcotráfico. Através da utilização de duas abordagens distintas de teorias de Relações Internacionais buscará compreender o que significou essa iniciativa para a cooperação bilateral na área de Segurança entre os países em questão, o artigo analisará por meio dos instrumentos analíticos oferecidos pela abordagem Construtivista e Neoliberal observar se ela resultou em um aprofundamento das relações bilaterais entre os dois países.

**Palavras-Chave:** Narcotráfico, EUA, México

## INTRODUÇÃO

Em março de 2007, Felipe Calderón recebeu a visita do presidente George Bush na cidade de Mérida no México. Esse acontecimento estava previsto e fazia parte de um ciclo de visitas do presidente dos EUA ao país e Calderón aproveitou a oportunidade para ressaltar perante o presidente Bush a necessidade de fortalecer e incrementar a cooperação em matéria de Segurança, especificamente na luta contra o Narcotráfico. Calderón buscava convencer Bush da responsabilidade que os Estados Unidos deveriam assumir em relação ao Narcotráfico e solicitava cooperação para lidar com os assuntos de tráfico de drogas, principalmente no que diz respeito à demanda de drogas em território norte americano, ao tráfico de armas, e lavagem de dinheiro. A iniciativa foi estruturada ao final de 2007 e foi desenvolvida uma declaração conjunta que consistia em um pacote de ajuda financeira de 1,500 milhões de dólares para três anos. Foi aprovada em 2008 no congresso estadunidense uma lei que se referia à ajuda financeira norte americana a países latino-americanos e incluía a Iniciativa Mérida.

O governo mexicano tentou por meio da ideia desta iniciativa, chamar atenção para o fato de que sem uma ajuda mais efetiva dos Estados Unidos seria impossível sozinho resolver o problema dos narcocartéis e do fluxo de ilícitos que transitava do seu país para os EUA. O México passou a ser o maior fornecedor das drogas consumidas nos EUA nos anos 1980 já com a problemática da guerra às drogas quando os EUA conseguiu diminuir a quantidade substâncias ilegais que chegava em seu território pela rota do Caribe, essa alteração da rota fez com que o México se tornasse o principal país de onde vinham às drogas consumidas em território estadunidense. Essa demanda também fez com que toda a dinâmica dos cartéis e sua atuação se intensificasse no México, gerando um constante cenário de violência e disputa do tráfico organizado transnacional (BERNARDI, 2010).

A preocupação dos Estados Unidos com as suas fronteiras e principalmente com as migrações também se dá em relação à atuação dos narcocartéis e possíveis incursões de traficantes em seu território, então o país passa a apresentar uma postura mais colaborativa em relação ao México no que diz respeito em se mostrar interessado a trabalhar para conter o narcotráfico. A postura estadunidense em relação ao vizinho no que diz respeito a questões que envolvem cooperação nunca foi muito positiva, desde o início da empreitada da Guerra às drogas inaugurada como parte da Política Externa dos EUA o entendimento com o México foi algo difícil pois existia uma desconfiança muito grande por parte dos EUA em relação às instituições mexicanas e a corrupção que entre as forças policiais nesse país (CHABAT, 2010). Com as negociações para uma atuação conjunta entre o governo Calderón e Bush, há indícios de que ocorre uma mudança de postura e uma disposição maior para dialogar sobre o assunto possibilitando negociações entre agências dos dois países e entre os dois Governos levando a implementação da Iniciativa Mérida. A declaração conjunta apresentada demonstrava a Iniciativa como um novo pa-

radigma de cooperação entre Estados Unidos e México, um marco na história de cooperação em assuntos de segurança com finalidade de combate ao Narcotráfico na região.

## RELAÇÃO EUA E MÉXICO NA ÁREA DA SEGURANÇA

A relação dos dois países em aspecto de cooperação não foi algo facilmente construído, principalmente em relação ao tema do narcotráfico que atinge os dois países e toda a região latino-americana. Existia uma visão diferente dos dois sobre como resolver o problema, os EUA apontam que o México precisa controlar a oferta das drogas e o México acha que para além disso também deveria existir políticas que atacassem diretamente o consumo das drogas. A visão norte americana sobre o México era permeada por desconfiança por conta de episódios de corrupção envolvendo as forças policiais e as instituições mexicanas. Nenhum dos dois lados sentia que a relação era permissiva para uma cooperação mais profunda (CHABAT, 2010).

Por volta dos anos 1970 os temas do Narcotráfico e do crime organizado apareciam nas pautas mexicanas relacionadas à segurança, mas conectados majoritariamente a questões de segurança pública e não de ameaça à estabilidade do Estado mexicano. Ao mesmo tempo nesse período os EUA se tornavam a maior potência mundial e lutavam contra o comunismo, colocando a segurança internacional em voga na pauta de política externa com a finalidade de evitar qualquer possível ameaça do surgimento do comunismo em países vizinhos. O México tentava manter os princípios que defendia de autodeterminação e não intervenção, mas ao mesmo tempo evitava um confronto mais direto com o vizinho (VELASQUÉZ; SCHIAVON, 2009).

Já na década seguinte criou-se a percepção de que o tráfico de drogas internacional e o crime organizado era um problema transfronteiriço e que ameaçava não somente a estabilidade e segurança do Estado mexicano, mas também estadunidense. Alguns anos depois com o onze de setembro e a adoção de uma política externa que pautava a guerra às drogas para combater a produção e o tráfico de drogas, a relação México e Estados Unidos passou a ser mais delicada e o narcotráfico passou a ocupar um peso muito grande nas agendas. Por um lado os Estados Unidos possuíam uma desconfiança em relação ao México porque considerava que o país tinha um histórico de corrupção e do outro lado o México também tinha um pé atrás em relação aos Estados Unidos e não se mostrava muito aberto a cooperar porque desconfiava que poderiam violar a sua soberania. E só com a chegada do presidente Salinas em 1988 e a partir de uma reunião feita com o presidente Bush que passou a se falar do “Espírito de Houston” que seria explicado por uma boa vontade política tanto do lado mexicano quanto estadunidense em cooperar. E uma mudança de percepção entre os países que agora passariam a se ver como sócios dando um novo ar para as relações bilaterais (VELASQUÉZ; SCHIAVON, 2009).

A Iniciativa Mérida é muitas vezes descrita como um ponto de inflexão na história de cooperação do México e Estados Unidos, seja pela quantia monetária expressiva que foi acordada para assistir as agências e o governo mexicano, ou seja pela aparente mudança de percepções entre os dois países. O momento pós 11 de Setembro também é considerado como um fator importante para que se adotasse um posicionamento diferenciado por parte dos EUA que passaram enfatizar o Narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional e colocar o seu combate como uma diretriz explícita de política externa, havia uma preocupação muito grande com os imigrantes mexicanos também e uma suposta ligação com terrorismo. Muitas são as variáveis que possibilitaram essa mudança de posicionamento entre os dois países no governo Bush e Calderón onde a Iniciativa tomou forma e foi implementada.

## A INICIATIVA PELA ÓTICA CONSTRUTIVISTA

Pela ótica construtivista o que pode ser observado é um compartilhamento de percepções, ideias e interesses em relação ao problema do Narcotráfico que possibilitam maiores oportunidades pra construir esquemas de cooperação. Essas percepções em matéria de Segurança permitiram que os EUA abandonassem sua visão de país hegemônico e o México adotasse uma visão menos nacionalista no que diz respeito ao tema, por motivos históricos a postura mexicana foi de muito receio a qualquer tipo de invasão territorial. Os governos tentaram por muitas vezes cooperar, mas existia por parte do México sempre uma desconfiança de um possível intervencionismo por conta do histórico das relações com o vizinho, por isso havia uma resistência à cooperação principalmente em temas mais delicados como são os que envolvem questões de Segurança.

O tema do Narcotráfico e do crime transnacional é esvaziado de consensos, os dois países apresentam visões que divergem em relação a causa e a melhor forma de combate ao tráfico de drogas, os EUA priorizando que o combate seja dado sempre em relação a oferta da droga fora de seu território, enquanto que a o governo mexicano reclama a necessidade de fortalecer o combate da demanda pelo consumo da droga internamente nos EUA. Havia certo distanciamento entre os dois governos de Bush e Calderón até os atos terroristas de 11 de setembro que acabaram por modificar a política externa dos EUA transformando a relação com o México. Os temas que envolviam a segurança nacional ganharam um lugar prioritário na agenda e outros temas passaram para um plano secundário. Os EUA passaram a trabalhar para combater o terrorismo e os narcotraficantes e garantir segurança pro seu território.

A abordagem Construtivista nas Relações Internacionais é uma corrente teórica que vê a realidade não como algo que existe externamente, mas algo que é construído socialmente. Essa ótica adota o posicionamento de tentar entender que as identidades e os interesses são construídos (WENDT, 1992). Há nesta abordagem



a compreensão de que as relações constroem as identidades e que a relação de dois países, por exemplo, pode ser conflitiva ou cooperativa dependendo da imagem que um tem e constrói do outro. Por essa abordagem é possível fazer uma análise do que mudou na relação dos Estados Unidos e do México, nas suas percepções e ideias, e a partir da análise intersubjetiva entender como foi possível cooperar bilateralmente em uma área delicada como a da Segurança considerando que os dois países costumam obter posicionamentos diferentes quando se trata do Narcotráfico. O entendimento de poder e interesse na visão construtivista passa pela noção de que ideias constituem esses elementos e não só a matéria bruta. Dessa maneira Wendt (1999), propõe que se entendam os interesses de maneira mais profunda.

As mudanças de percepções entre os dois países se dariam por uma alteração na cultura política, ou seja, uma mudança de visões e ideias que são compartilhadas. Já que nesta ótica a anarquia não pressupõe um único tipo de lógica, mas sim várias possibilidades de comportamento das unidades, de maneira que o comportamento pode ser mais conflitivo ou mais cooperativo dependendo de que tipo de ideias estão sendo compartilhadas naquele relacionamento. A ideia de que existem papéis que são exercidos por cada parte, apontada por Wendt, é que um ator pode exercer o papel de inimigo, ou de amigo por exemplo. E como poder e interesse são constituídos por ideias, o tipo de papel que se tem vai dar significado também às materialidades que compõem o poder (WENDT, 1999). Nesse modo é possível perceber que há uma relação de percepção no momento em que é dado o pontapé para a Iniciativa Mérida, de um relacionamento muito mais de amizade do que de inimizade entre os dois países. Já que na visão construtivista os interesses e as identidades são socialmente construídos pressupõem-se a possibilidade de mudança, o que acontece quando se passa de uma relação pautada por desconfianças para uma relação menos conflitiva e mais amistosa.

“A constructivist analysis of cooperation, in contrast, would concentrate on how the expectations produced by behavior affect identities and interests. The process of Creating institutions is one of internalizing new understandings of self and other, of acquiring new role identities, not just of creating external constraints on the behavior of exogenously constituted actors” (WENDT, p. 417, 1992).

Seria possível entender a partir de uma reflexão sobre o significado da identidade que um país tem em relação ao outro como cooperar foi possível inclusive em um assunto onde ao longo do tempo sempre foi rodeado de divergências e desconfiança pelos dois. O que acontece é que no momento em que a iniciativa foi firmada pelos governos Bush e Calderón o contexto interno era muito específico para os dois, um tentando uma reeleição e o outro acabando de entrar no Governo com baixa base de apoio, entenderam que era propício demonstrar comprometimento em relação a questão do Narcotráfico. O contexto internacional também pós 11 de

Setembro possibilitou uma maior politização dos assuntos de segurança, tanto o Terrorismo quanto o Narcotráfico passaram a ser entendidos como ameaças a estabilidade não só do Estado norte americano, mas também do Estado Mexicano. Essa mudança nas percepções sobre a questão do narcotráfico gera uma necessidade de se comprometer mais do que com qualquer outro assunto. São múltiplas as variáveis que compõem a mudança de percepções em relação tanto ao problema do narcotráfico em si quanto em relação a identidade do outro, a abordagem Construtivista ajuda a entender que essas mudanças afetam não só o comportamento como a identidade dos atores, o que explica a Iniciativa Mérida ter sido possível. A percepção de problemas em comum possibilita a atuação conjunta e facilita a cooperação, neste caso a desconfiança e divergências em relação um ao outro acaba ficando em segundo plano porque identificam um problema em comum, pois entendem o caráter transnacional do narcotráfico e identificam como uma ameaça tanto a segurança de um quanto de outro.

## A VISÃO NEOLIBERAL

A Iniciativa Mérida analisada através da abordagem neoliberal pode ser entendida como mais uma ação de cooperação possibilitada pela existência de um ambiente facilitador explicado pela interdependência dos países em questão em diversas áreas e assuntos, que a partir do fim da Guerra Fria deu origem a uma série de negociações que se materializaram no NAFTA (North American Free Trade Agreement) e em instituições, convênios e reuniões periódicas que demonstraram a vontade de cooperar em distintos temas bilaterais entre Estados Unidos e México. Dessa maneira, a Iniciativa poderia ser um aprofundamento dessas relações já iniciadas anteriormente para a área da Segurança, porém quando se percebem as características da Iniciativa é possível compreender que na verdade não houve um grande aprofundamento das relações de cooperação bilateral no âmbito da Segurança.

Para Robert Keohane “As instituições são um conjunto de regras formais e informais, persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram expectativas” (KEOHANE, 1988). As convenções são instituições menos formais, pois as regras são implícitas e então configuram as expectativas dos Estados. As relações entre México e EUA passaram por um período de institucionalização de diversas relações bilaterais: comércio, águas, pesca turismo, assuntos de fronteira e outros. Nessa perspectiva para o México seria favorável institucionalizar todos os assuntos para fazer frente ao poder dos EUA e para dar ordem à relação já que este está em uma posição inferior.

Mas há um problema em relação ao nível de institucionalização. Ela se dá em diferentes assuntos, então pode ser considerada ampla, mas não é aprofundada porque não gera em todos as áreas, como no caso da Segurança, condutas compartilhadas entre os dois atores. A institucionalização do relacionamento em diversas

áreas proporcionou um maior fluxo de comunicação e canais de trocas de ideias entre os dois países possibilitando uma aproximação entre eles, inclusive na área mais sensível como a da Segurança, nesse sentido a Iniciativa Mérida representaria um passo grande em direção a institucionalização dos assuntos de segurança. O problema é que a iniciativa não conseguiu restringir e moldar a ações e posicionamentos estadunidenses.

Não se pode observar, além do discurso, uma responsabilidade compartilhada ou vontade política por parte dos EUA em cooperar sobre as questões de consumo interno das drogas, tráfico ilegal de armas e combate de lavagem de dinheiro que são importantes quando se trata da dinâmica de atuação do Narcotráfico e dos fluxos ilegais de drogas. Apesar de ter aumentado a comunicação, continua havendo muita desconfiança entre os dois governos. (MERCADO RUIZ, 2014). A iniciativa pode ser considerada um novo paradigma de cooperação porque nunca antes Washington tinha reconhecido sua responsabilidade em relação ao fenômeno do Narcotráfico, mas esse reconhecimento ficou muito mais no discurso. É também um tipo diferente de cooperação pelo fato de os Estados Unidos terem atendido aos pedidos do México de uma cooperação mais aberta e respeitando sua soberania.

Para os Estados Unidos a iniciativa é considerada uma proposta de transferência de capacidades técnicas e militares para fortalecer as instituições e forças armadas do México na luta do Narcotráfico. No início da iniciativa o montante previsto era de 1,500 milhões de dólares que seriam dados em partes, mas formalmente a iniciativa foi aprovada no governo estadunidense como um programa de assistência financeira e não de cooperação. A liberalização dos recursos precisou ser aprovada pelo executivo e legislativo dos Estados Unidos. (MERCADO RUIZ, 2014). A iniciativa entrou em vigor apenas com a assinatura de uma carta de intenção que tinha legalidade nos EUA, e não no México.

Essa característica de assistência militar indica que os custos de arcar com o problema de fato continuam recaindo sobre o México somente. O acordo era de que nenhuma tropa estadunidense seria utilizada em território mexicano, esse pedido era enfatizado pelo México por conta de um receio em relação a conflitos territoriais com o país vizinho. Dentro de uma abordagem neoliberal para que a iniciativa significasse um novo paradigma de cooperação ela implicaria em custos compartilhados e mudanças de comportamento, os EUA arcariam com os custos de mudar o comportamento referente àquilo que uma vez assumiu ser de sua responsabilidade quando se trata da questão transnacional do narcotráfico - a lavagem de dinheiro, tráfico de armas e consumo e demanda de narcóticos - mas nenhuma política pública extensiva foi adotada e nenhum tipo de regulamentação dessas atividades ilegais foi feita. Nesse sentido o que ocorreu foi uma transferência de renda para que o México pudesse lidar com o assunto sem maiores interferências. As desconfianças também não foram totalmente sanadas por conta da interdependência, o que dificulta uma institucionalização dos assuntos no âmbito da Segurança.

Para Keohane a interdependência só existe se ela gerar efeitos e custos mútuos, havendo custos de transação para ambos os atores e não somente para um dos lados. A interdependência não significa necessariamente benefícios mútuos, as relações podem ser assimétricas e não é porque há interdependência que o mundo passa a ser predominantemente de relações de cooperação, a interdependência pode gerar vulnerabilidades já que o ator menos dependente na relação transforma a interdependência em recursos de poder. (KEOHANE, 1989). Há maneiras de um ator mais forte controlar e prever os resultados da interdependência, o que explica a atuação dos Estados Unidos em relação ao México, o próprio acordo de abertura comercial pode ser visto dessa maneira. Há críticas sobre a assimetria gerada pelo NAFTA e pelas reformas liberais que passaram a gerar mais renda para os ricos no Canadá e nos Estados Unidos e a gerar poucos benefícios para o povo mexicano e ainda a intensificar o tráfico de drogas e crescimento da atuação dos cartéis em território mexicano (MCKIBBEN, 2015). O México apresenta certo nível de vulnerabilidade em relação à cooperação com o vizinho e acaba apostando no multilateralismo e na ajuda internacional para tratar de questões onde não consegue barganhar por si só. Os regimes e as instituições diminuem os custos de transação e aumentam a possibilidade de comunicação o que facilita a cooperação, então em um cenário onde existe certo nível de interdependência como é o caso dos dois países em questão, pode-se atestar que uma instituição como o NAFTA facilitaria a cooperação (KEOHANE, 2005).

O interesse norte americano no momento em que a Iniciativa foi anunciada parece ser o de reforçar a estabilidade e segurança da região através da defesa da “guerra às drogas” e da “guerra ao terror” o que possibilitou o governo de Bush assumir uma postura menos conflitiva e mais cooperativa com os vizinhos regionais em relação ao combate ao Narcotráfico. Apesar de ter uma mudança de percepção do problema no sentido em que o narcotráfico passou a ser visto como uma ameaça a estabilidade estatal mexicana e norte americana por conta da reconfiguração das ameaças a partir do 11 de Setembro, a iniciativa Mérida está dentro de um quadro maior de atuação estadunidense que gira em torno de liberar recursos para países vizinhos a fim de manter a estabilidade da região como já havia sido feito em outras situações.

Essa abordagem aponta que para as regras serem institucionalizadas elas precisam ser duráveis e prescrever comportamento para os atores envolvidos e constrianger certas atividades, nesse sentido a iniciativa demonstrou que entre os dois países o ímpeto de cooperar ocorreu em diversas áreas, ou seja, houve um alargamento da cooperação para áreas diferentes como exemplo do surgimento do NAFTA e de iniciativas de cooperação bilateral em diversos assuntos, mas não houve uma institucionalização, um aprofundamento, da cooperação na área de Segurança. A Iniciativa Mérida que foi lançada e apresentada como um sendo um novo paradigma de cooperação muito pela representação da quantia monetária não gerou, principalmente para os Estados Unidos, nenhum tipo de prescrição de comportamento, nem mesmo constrangeu atividades do mesmo.

A Iniciativa Mérida foi apresentada como um novo paradigma de cooperação apesar do seu caráter de assistência militar. A assistência militar acabou sendo uma forma de proteger o NAFTA e as reformas neoliberais, uma maneira de reforçar a manutenção da hegemonia norte americana na região, para os EUA foi propensa porque aqueceu o mercado da indústria das armas já que maioria do equipamento vinha dos Estados Unidos. Não houve nenhum tipo de regulamentação para a questão da lavagem de dinheiro, do tráfico ilegal de drogas e o enfrentamento militarizado da política de guerra às drogas continuou sem dar resultados no México (MERCILLE, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação conflitiva entre os dois países no continente é explicada pela história de disputas territoriais e do exercício da hegemonia estadunidense. A visão construtivista aponta que é possível entender a a Iniciativa como um novo paradigma porque há uma mudança nas ideias compartilhadas que levaram também a uma mudança não só de comportamento, mas dos interesses dos dois Estados fazendo com que chegassem ao mínimo de concordância possível para que se fizesse um acordo.

A mudança de identidade e percepções em relação ao outro pode ser também observada nesta ótica de análise principalmente por meio dos discursos que foram proferidos por parte das autoridades de ambos os países em relação à vontade de cooperar. Já a partir de uma reflexão proposta pela lente neoliberal e seu estudo sobre instituições e cooperação é possível perceber que a iniciativa não passou de uma assistência militar disponibilizada pelos EUA para que o México lidasse com o problema do Narcotráfico. Apesar dos dois países terem uma relação de interdependência, a área da Segurança permaneceria sendo uma de extrema sensibilidade para os dois demonstrando que tal acordo gerou custos apenas para um dos lados e não custos compartilhados não gerando novidades em termos e cooperação na área de Segurança.

Então, pode-se dizer que se para a abordagem construtivista onde o foco está nas ideias e em entender de que maneiras elas interferem nos interesses e nas identidades e explicam mudança de comportamento, cabe dizer que a Iniciativa pode ser vista como um novo paradigma. Em relação a efetividade dessa iniciativa para tratar da questão do Narcotráfico e atacar diretamente as causas e problemas que dão continuidade ao cenário de violência e ilegalidade ele ela foi pouco eficaz, apenas transferindo capacidade bélica para que o México lidasse com o problema adotando práticas militarizadas de combate ao tráfico de drogas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDI, Bruno Boti. A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 11, n. 120, p. 60-65.

CHABAT, Jorge. La Iniciativa Mérida y la Relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida. México, D.F.: **Centro de Investigación y Docencia Económicas** (CIDE), Documento de Trabajo n. 195, 2010.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005. cap. 4.

KEOHANE, Robert O. International institutions: Two approaches. **International studies quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

MCKIBBEN, Cameron. NAFTA and Drug trafficking: perpetuating violence and the illicit Supply Chain. **Council on Hemispheric Affairs**, 2015. Disponível em: <<http://www.coha.org/nafta-and-drug-trafficking-perpetuating-violence-and-the-illicit-supply-chain/>>. Acesso em 30 de Jul, 2019.

MERCADO RUIZ, Mauricio. Análisis de la iniciativa Mérida como instrumento de política exterior en la relación México-Estados Unidos, 2006-2012. Tesis de Licenciatura, UNAM, 2014.

MERCILLE, Julien. Violent narco-cartels or US hegemony? The political economy of the “war on drugs” in Mexico. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 9, p. 1637-1653, 2011

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. **Power and interdependence**. 2nd. ed. New York: Harper Collin, 1989.

VELÁZQUEZ, Rafael; SCHIAVON, Jorge. La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos. México, D.F.: **Centro de Investigación Docencia Económicas** (CIDE), Documento de Trabajo n. 186, julho de 2009.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, Vol. 46. No. 2, 1992.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Cap. 1, 3, 4 e 6.

# 10

**CIÊNCIA & TECNOLOGIA, INOVAÇÃO  
E DEFESA**





## O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR E A MANUTENÇÃO DA HEGEMONIA AMERICANA

Fabiola de Jesus Barros (INEST-UFF)

### RESUMO

Para ascender a condição de hegemônico, os Estados Unidos utilizaram um modelo fundado na inovação científica e tecnológica de impacto militar e social. Tendo a compreensão do Complexo Industrial Militar americano, é possível observar seus desdobramentos na atualidade e a necessidade de presença militar americana de maneira constante em todo o globo. Assim sendo, o presente trabalho, busca compreender o Complexo e as interações entre suas variáveis com o propósito de analisar como a manutenção do *status* de hegemonia americana é mantida pelo progresso na área de segurança e defesa. Nesse sentido, será utilizado os autores Joseph Nye e Emmanuel Todd para ilustrar a realidade do sistema internacional atual, bem como os desdobramentos da atuação americana nesse cenário. Juntamente será observado o impacto do fortalecimento de outros atores internacionais capazes de alterar a unipolaridade vivida pelos EUA na presente ordem internacional.

**Palavras-chave:** Estados Unidos, Complexo Industrial Militar, Hegemonia.

## INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos da América (EUA), para ascender a condição de hegemônico, utilizou um modelo fundado na inovação científica e tecnológica de impacto militar e social. O ganho científico e as inovações tecnológicas historicamente se relacionam como consequências decorrentes de conflitos armados. Dessa estratégia, e considerando o contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, a impossibilidade de desmobilização das forças econômicas e sociais e militares após o período de conflito viabilizaram o surgimento de um Complexo Industrial Militar. A compreensão da interação entre a comunidade científica, o setor industrial e os agentes públicos do governo envolvem a promoção de auxílios para alguns setores de indústria privada, setores estratégicos como as indústrias de defesa. Deste modo, o fator dual das indústrias de defesa, proporcionam a evolução dos outros setores da economia e avanços sociais, devido ao impacto tecnológico, assim como também na formulação da política externa norte-americana no que relaciona questões de segurança e defesa nacional.

Nesse sentido, será utilizado os autores Joseph Nye e Emmanuel Todd para ilustrar a realidade do sistema internacional do século XXI e como a atuação americana é desdobrada nesse cenário. Juntamente, será analisada o impacto do fortalecimento de outros atores internacionais como os países emergentes, a Europa como um ator único e forte no continente europeu, e o surgimento de influências transnacionais como agentes capazes de alterar a unipolaridade vivida pelos EUA após o fim da Guerra Fria. Dando continuidade, será utilizada as ideias de Marc Pilisuk para ilustrar a construção histórica do Complexo Industrial Militar norte-americano. Juntamente, será utilizado as ideias de Hermes Moreira e Aloisio Teixeira a fim de compreender o Complexo e as interações entre suas variáveis com o propósito de analisar como a manutenção do *status* de hegemonia americana é mantida pelo progresso na área de segurança e defesa. Por fim, será possível compreender os desdobramentos do Complexo na atualidade e a necessidade de presença militar americana de maneira constante em todo o globo.

## MULTIPOLARIDADE HÍBRIDA DO SISTEMA INTERNACIONAL

Joseph Nye, em O Paradoxo do Poder Americano, apresenta uma metáfora de um complexo jogo de xadrez tridimensional para explicar a atual distribuição de poder mundial (2002, p.75-82). Para Nye, no tabuleiro superior desse jogo está o poderio militar, ocupado de maneira predominantemente unipolar pelos EUA, única potência do planeta com capacidade plena de manobra global. O tabuleiro do meio é o do poderio econômico, sendo multipolar e ocupado pelos EUA, Europa e Japão, que respondem por aproximadamente dois terços da produção mundial. A China corre velozmente em busca de seu lugar neste tabuleiro. Finalmente o tabu-

leiro de baixo é o “reino das relações transnacionais”, onde o Estado-Nação não tem pleno controle. Este reino é formado por agentes não estatais diversos: empresas transnacionais, pacifistas, terroristas, traficantes internacionais, hackers, setores de mídia independente e outras forças autônomas. Segundo Nye, nesse tabuleiro não há sentido em falar em unipolaridade, multipolaridade ou hegemonia, pois o poder está amplamente diluído.

Para Nye (2009, p.331-341), a realidade atual torna mais relevante uma concepção mundial liberal baseada tanto em valores, instituições e cooperação quanto em poder militar, ou seja, uma visão “multipolar híbrida” dado os diversos novos atores no cenário internacional, exercendo variado grau de influência, em conjunto com a tradicional atuação do Estado e seu monopólio legítimo da força. As relações internacionais do século atual se estabelecem pela coexistência da unipolaridade norte-americana no plano militar e uma multipolaridade de diferentes Estados nos planos políticos, econômico e social. Logo, segundo o autor (p.80), a atual diversidade de atores transnacionais que atuam na comunidade internacional, juntamente com a presença de outros países como presenças fortes na distribuição da economia mundial, representam um freio na predominância de atuação e influência dos norte-americanos no mundo. A emergência dos países em desenvolvimento, o fortalecimento chinês e a consolidação da União Europeia (UE) como um bloco, cujo os membros defendem uma atuação conjunta em termos de política externa e economia, se tornam assim exemplos que atualmente os EUA necessitam dialogar “em termos de igualdade” com outros atores em assuntos econômicos, políticos, culturais e sociais.

Entretanto, como ainda evidenciado por Nye (2002, p.81),

“Em razão da vantagem de sua liderança na revolução da informação e do seu investimento passado nos recursos de poder tradicionais, a boa notícia para os americanos é que provavelmente os Estados Unidos continuarão sendo o país mais poderoso do mundo até bem entrado o novo século”.

A razão pela permanência da superioridade americana como figura de líder mundial se encontra majoritariamente no tabuleiro superior de poder. O poderio militar americano atualmente é unipolar. Mesmo com a possibilidade de consolidação de coalisões militares, segundo Nye a distribuição de poder entre os atores capazes de contestar o poder militar norte-americano se mostra desfavorável para a ocorrência de uma aliança contra os EUA<sup>1</sup>.

Em frente ao sistema internacional “uni-multidimensional” descrito anteriormente, Emmanuel Todd (2003) chama atenção para o papel das Forças Armadas Americanas na garantia da hegemonia dos EUA. Para o autor, assim como em partes defendido por Nye, os EUA suscetivelmente após o início do século XXI

---

1 O autor aponta como as principais potências militares na atualidade países tradicionalmente aliados aos EUA, majoritariamente Europeus e membros da OTAN.

vem perdendo seu protagonismo no mundo de maneira a ter que dividir o palco das relações internacionais com novos atores emergentes. Sendo o poder militar o fator de proeminência americana em relação ao resto do mundo, dado que as outras esferas de atuação internacional são caracterizadas pela interdependência e pela multilateralidade de atores importantes, o país para não perder seu *status* de hegemom, precisa se apresentar como a “polícia mundial” frente a emergência de novos atores. Como descrito por Todd (2003, p.146),

“Para garantir seu controle deste mundo [...] sua redefinição como potência hegemônica só pode ser política e militar: ela (redefinição) precisa impor-se como Estado do planeta inteiro, adquirir um monopólio mundial da violência legítima”.

Essa análise permite argumentar então, que a sustentação da hegemonia americana no mundo hoje se dá devido a capacidade de liderança militar desempenhada pelo país de maneira singular e ainda incontestável. Dessa forma, a importância por parte do governo direcionada para o investimento no setor de defesa americano, assim como a constante modernização de suas Forças Armadas são fatores de extrema importância para a análise da conjuntura internacional e para a política e projeção dos EUA no presente século.

## O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR NORTE-AMERICANO

O Complexo Industrial Militar pode ser classificado como uma aliança entre agências governamentais, corporações industriais e institutos de pesquisa atuando em conjunto na formulação de uma política externa para o Estado nacional. Se caracteriza pelo desenvolvimento de tecnologias que possuem impacto dual, ou seja, ambos nas áreas relacionadas a defesa militar como na esfera civil e social. Diversos mecanismos e inovações tecnológicas desenvolvidas para suprir a necessidade militar e que passam a ser incorporados a sistemas de uso cotidiano. Dessa forma, se potencializa o desenvolvimento industrial, tecnológico e científico em um processo denominado “spinoff”.

A origem do complexo, de acordo com a literatura clássica do tema, é datada ao ano de 1950 com a eclosão e participação americana na Guerra da Coreia. Entretanto, o processo que levou a seu início data as crises europeias do final do século XIX. O isolacionismo americano frente os conflitos europeus do século XIX, possibilitou o fortalecimento e inovação tecnológica do país fora dos olhos do centro do mundo, de maneira silenciosa. Como defendido por Teixeira (1999, p. 158), os conflitos no continente europeu permitiram os EUA organizarem sua economia de defesa e possibilitou o *catching up* tecnológico americano na sua corrida industrial (construção de um parque industrial) evidenciado durante a Primeira Guerra Mundial com a parti-

cipação americana no conflito. A partir desse momento, percebe-se a importância do fator conflito para o fortalecimento da economia de escala dos EUA. A crise americana na década de 1930 só é de fato solucionada com a entrada do país na Segunda Guerra Mundial, inicialmente devido ao auxílio americano à Europa com o esforço de guerra e após 1941 com a efetiva participação militar do país.

Em 1941, inicia-se o processo de “mobilização nacional para o esforço de guerra”, onde as frentes da economia se encontram mobilizadas para suprir o esforço nacional durante o conflito. Há o significativo aumento da economia; a taxa de desemprego 13.9% em 1939 para 2% em 1942<sup>2</sup>. Duas agências criadas em 1941 são de vital importância para o entendimento do funcionamento do Complexo: a *War Production Board* e o *Office of Price Administration*. A primeira tem como objetivo coordenar o esforço de guerra, todos os setores da economia, subordinando-os às necessidades militares e a segunda tem como finalidade controlar a economia e a inflação. A mobilização da comunidade científica durante o conflito para atuar em conjunto com as duas agências, aliada à capacidade industrial americana pronta e intacta<sup>3</sup> são, dessa forma, os fatores condicionantes para o protagonismo americano no pós Segunda Guerra.

A insegurança bipolar imediatamente iniciada com a Guerra Fria após a vitória aliada na Segunda Guerra, é apontada assim como o fator que inviabilizou a desmobilização do parque industrial, científico e tecnológico norte-americano. A necessidade tida ao fim do conflito de manter tropas presente em torno do mundo alimenta o argumento, defendido por Vannevar Bush<sup>4</sup>, de que a comunidade científica deve se manter atuante mesmo em tempos de paz. Ou seja, maximizar politicamente o esforço da ciência; A capacidade de produzir conhecimento e rapidamente transformá-lo em capacidade industrial e militar. Assim sendo, a superioridade científica e tecnológica equivale ao aumento na projeção de poder no cenário internacional em um contexto internacional onde a sobrevivência se baseava na ênfase da necessidade de uma corrida armamentista para assegurar a defesa interna e externa.

Tendo como ponto inicial as premissas estabelecidas por Nye e Todd, e considerando que a maior capacidade de gerar inovação tecnológica representa uma significativa vantagem na competitividade e atuação do país no sistema internacional, ou seja, uma hierarquização da ordem internacional, pode-se entender que a utilização da tecnologia de ponta através do Complexo Industrial Militar como forma de garantir a absoluta vantagem americana nas áreas de segurança e defesa. Além disso,

---

2 Informações referente ao contexto histórico sobre o processo de construção do Complexo e dados estatísticos foram apresentados em congresso, ministrado pelo professor Marcio Rocha no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST-UFF).

3 O parque industrial americano, consolidado durante seu período isolacionista pré Primeira Guerra Mundial, se mantém altamente operante dado a integridade territorial dos EUA durante o conflito, conflito localizado fora do continente americano.

4 Diretor do Office of Scientific Research and Development durante a Segunda Guerra Mundial, liderança no desenvolvimento do Complexo Industrial Militar nos EUA.

o complexo também opera de maneira a fortalecer a economia doméstica americana (MOREIRA, 2015, p.36).

Como descrito por Moreira Jr (2015, p.36),

“Esse processo de uso dual passou a ser sistematicamente impulsionado pelo governo norte-americano no momento em que se percebeu que esforços capazes de garantir ampliação da capacidade de liderança militar poderiam também fortalecer seu poderio no campo econômico. Essa adaptação vem a refletir nos segmentos sociais que se beneficiam das novas tendências científicas oriundas desse processo, sendo esse elo estabelecido entre Estado-Indústria-Sociedade uma janela de oportunidades vislumbrada para a manutenção da posição de liderança internacional norte-americana, compatível com a grande estratégia traçada pelo país”

O Complexo é composto por um forte laço entre o conhecimento desenvolvido pela academia, a base prática e material disponibilizada pelo setor industrial privada e pelos anseios e interesses do Estado (Forças Armadas e Governo Federal). O fluxo de diálogo entre esses três ramos assim, permite o incentivo por parte do governo para a área de pesquisa e consequentemente um estímulo a diferentes setores da economia. Logo, percebe-se que o papel intervencionista estatal na promoção da inovação e na concessão, incremento de “lucros” pelo governo para a indústria de defesa como atrativo para indústrias privadas. Em contrapartida, cria-se um conjunto lobbista, dado ao incentivo público e os resultados econômicos apresentados pela capacidade industrial, do ramo privado como bancada influente no congresso.

A articulação entre os projetos políticos e militares amplia a capacidade de atuação militar, dado ao desenvolvimento massivo tecnológico, e movimenta grande parte dos setores econômicos. Consequentemente, grande parcela da economia está vinculada a indústria de defesa. Como anteriormente mencionado, o Complexo surge dado a necessidade de prontidão militar durante os anos de conflito entre EUA e União Soviética (URSS). Com o fim da Guerra Fria, e o maquinário do Complexo já bem enraizado nas estruturas políticas, econômicas e industriais do país, a necessidade de permanência militar americana em atuação no mundo se torna constantemente necessária para a sustentação do modelo, como já havia sido alertado pelo presidente Eisenhower em 1961<sup>5</sup>. Logo, sustenta o argumento da necessidade de manter a capacidade militar americana constantemente alta dado ao ser fator de relevância interno, ou seja, para o sustento do Complexo estabelecido e seu peso socioeconômico, e externo, devido a unipolaridade militar dos EUA no sistema internacional como fator que fundamenta sua hegemonia nas relações internacionais.

---

5 Em seu discurso de despedida o Presidente aleta sobre o peso que o Complexo vinha ganhando a partir da política e lógica da Guerra Fria, onde declara que “[...] nas esferas do governo, devemos nos proteger contra a influência injustificada exercida pelo complexo militar-industrial. A possibilidade do surto desastroso de um poder mal orientado existe e permanecerá. Não devemos nunca permitir que o peso desta coalizão ameace as nossas liberdades ou os processos democráticos”.

## Elo Militar-Industrial

Marc Pilisuk, em seu texto “*The Hidden Structure of Violence*”, constrói uma linha de raciocínio para possibilitar o entendimento das redes de poder necessárias para o Complexo, evidenciando a centralidade de cada ator em detrimento a outros, o autor cria uma rede matriz para ilustrar as interações entre as elites política, industrial e militar. Como descrito pelo autor (2016, p18):

“Finja que cada pessoa é apenas um ponto em uma grande matriz. Cada ponto tem conexões com outros pontos. As linhas que os conectam representam trocas, transações, interações e até anexos reais de um para o outro. Eles podem consistir em informações, trocas de dinheiro ou bens, cuidados amorosos ou qualquer uma das muitas formas de apoio social. As transações podem ser simétricas ou podem seguir apenas uma direção. Alguns são conexões contínuas, outros acontecimentos singulares. Os links podem ser recíprocos ou unidirecionais, frequentes ou raros. Essa web ou rede ajudará a descobrir uma estrutura latente para mostrar quem, formal ou informalmente, está vinculado a quem” (tradução livre).

Essa interdependência militar e industrial, como já descrito, foi iniciado durante a Segunda Guerra Mundial e se expandiu ao longo dos anos da Guerra Fria. Entretanto, suas conexões financeiras aumentaram exponencialmente a partir do segundo mandato de G. W. Bush. Como mencionado por Pilisuk (p.25), os orçamentos do Departamento de Defesa dos EUA são estimativas pouco confiáveis dos custos da guerra, haja visto que os custos do desenvolvimento de armas nucleares estão dentro do orçamento do Departamento de Energia e o cuidado de veteranos também não está no orçamento do Departamento de Defesa. De fato, mostra-se relevante para a análise que os orçamentos de defesa incluíram gastos nas guerras do Iraque e do Afeganistão até 2012<sup>6</sup>. O orçamento de defesa nacional dos EUA em 2017 chegou a US \$ 582.7 bilhões. Comparado aos gastos militares em outros países, esse valor foi mais do que o gasto pelos próximos trinta países combinados e mais de seis vezes o valor gasto pela China, o segundo país que mais investe em seu complexo de segurança.

Simultaneamente, como ainda ilustrado por Pilisuk (p.19), o setor de defesa norte-americano aponta que os programas de pesquisa e desenvolvimento militar (PeD) impulsionaram o rápido avanço da tecnologia. Esses programas militares de PeD impulsionam o desenvolvimento no setor privado, o que leva a produção em massa e a preços mais baixos de equipamentos militares e civis. Para o autor, o argu-

---

6 Até o final de 2012, o Congresso já havia concedido mais de 1 trilhão de 420 bilhões de dólares para operações no Iraque e no Afeganistão. Valor este definido fora do orçamento ministerial. NPP. Cost of War to the United States. National Priorities Project (NPP), 2013. Acessado em: <http://costofwar.com/>

mento a favor do desenvolvimento tecnológico e da indústria privada é respaldado pela ideia de que a terceirização do maior número possível de tarefas para empresas privadas permite que os militares sejam mais eficientes, concentrando suas atividades apenas no combate. Todos os estágios do conflito, do recrutamento a manutenção de equipamento em combate, são tarefas realizadas por empresas privadas. Para exemplificar o cenário, no final dos anos 90, a empresa subsidiária KBR (Kellogg, Brown e Root) forneceu quase exclusivamente toda a comida, água, lavanderia, correio e equipamentos pesados para as cerca de 20.000 tropas americanas localizadas nos Balcãs. Dessa forma, durante a primeira Guerra do Golfo, havia em média um contratado privado para a manutenção de cada cem soldados em campo. Em contrapartida, um ano após a guerra no Iraque, havia aproximadamente um contratado para cada dez soldados. Dando continuidade, por seu serviço nos Balcãs no final dos anos 90, a KBR recebeu US \$ 3 bilhões. Entre 2002 e julho de 2004, a KBR recebeu mais de US \$ 11 bilhões por seus serviços no Afeganistão e no Iraque<sup>7</sup>.

Por último, ainda de maneira a auxiliar a análise, segundo dados disponibilizados pela pesquisa de Larry Makinson (2004), para visualizar o aumento massivo do Complexo na virada do século, uma pesquisa feita pelo Centro de Integridade Pública durante os anos de 1998 e 2003 analisou mais de 2,2 milhões de contratações feitas para a área de defesa. Totalizou-se no final dos anos fiscais analisados uma soma de US \$ 900 bilhões em despesas autorizadas. As empresas com maiores valores em contratos foram a Lockheed Martin (US \$ 94 bilhões) e a Boeing (US \$ 82 bilhões). O Centro ainda delimitou que metade do orçamento do Departamento de Defesa foi para empreiteiros particulares, onde 40% dos contratos do Pentágono foram conduzidos mediante contratos sem licitação.

## CONCLUSÃO

Após os conflitos da Primeira e Segunda Guerra Mundial, a temática de segurança e defesa se tornou central na política norte-americana. Os EUA se prontificaram, de maneira efetiva, que a integridade do país seja plenamente preservada. O objetivo de manter a liderança em questões de tecnologia, economia e nas frentes militares continuou durante a Guerra Fria. O objetivo, fundado na doutrina de segurança nacional do período bipolar, de controlar os fluxos de matérias primas estratégicas para o país, e inviabilizar o aumento de influência da URSS pelo globo dão origem ao Complexo Industrial Militar norte-americano. É estabelecido então uma ordem internacional em que a manutenção da liderança americana é derivada de sua vantagem militar incontestável, sustentada pelo avanço tecnológico oferecido por seu Complexo Industrial Militar.

---

7 Center for Public Integrity. Post-War Contractors Ranked by Total Contract Value in Iraq and Afghanistan from 2002 through July 1, 2004. Acessado em: <http://www.publicintegrity.org/wow/resources.aspx?act=total>.



Pode-se indagar, conclusivamente, que a não desmobilização dos EUA durante os seguidos momentos de conflito, mas mais importante após a Guerra Fria, e o peso da indústria de defesa no lobbying governamental e orçamentário americano, obrigatoriamente leva o país a adotar uma postura mais coerciva em relação ao resto do mundo. Evidencialmente, a reação americana aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 representa com clareza a necessidade de adotar tal postura. Ambas as invasões do Afeganistão e Iraque contam com os maiores gastos militares da história americana, onde todo Estado que não estivesse a favor da causa era considerado hostil aos interesses americanos, elevando a nível global a possibilidade do conflito.

## REFERÊNCIAS

MAKINSON, L. Outsourcing the Pentagon: Who Benefits from the Politics and Economics of National Security? Disponível em: <http://usgovinfo.about.com/od/thepoliticalsystem/a/aboutpacs.htm>. Acessado em: 10 de out. 2019.

MARCK, Pilisuk. **The Hidden Structure of Violence: Who Benefits from Global Violence and War**. Nova York: New York Monthly Review Press, 2015.

MOREIRA JR, Hermes. Inovação, Militarismo e Hegemonia: o complexo industrial militar na estratégia dos Estados Unidos para a manutenção da liderança internacional. **OIKOS, Rio de Janeiro**, v. 13, n. 1, 2015.

NYE JR, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais: uma leitura essencial para entender as questões da política mundial**. Rio de Janeiro: Editora Gente, 2009.

\_\_\_\_\_. **O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode seguir isolada**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

TEIXEIRA, Aloisio. **Estados Unidos: a curta marcha para a hegemonia**. In: Fiori, J.L. Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações. São Paulo: Editora Vozes, 1999.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.



## TECNOLOGIA HIPERSÔNICA, PODER DISSUASÓRIO E GEOPOLÍTICA

### UMA OPORTUNIDADE PARA O BRASIL

José de Almeida Pimentel Neto (UNIFA)

Prof. Dr. Newton Hirata (UNIFA / AFA)

#### RESUMO

A tecnologia hipersônica constitui uma inovação disruptiva em desenvolvimento pelas principais potências do mundo, ainda não dominada por nenhum país – e a China é um dos protagonistas. Devido às perspectivas de capacidades singulares que um artefato hipersônico deverá possuir – envolvendo inovações ligadas à área espacial – a primazia no seu desenvolvimento fomenta uma corrida tecnológica em termos de geopolítica. Suas aplicações militares ensejam potencial destrutivo digno de nota e consequente poder dissuasório, podendo reorganizar as relações entre Estados e gerar acordos de não-proliferação hipersônica para o controle desse poder. O Brasil se insere nessa dinâmica, convidado como parceiro da Agência Espacial Europeia na busca da nova tecnologia. O objetivo do presente trabalho é demonstrar a especificidade deste momento como uma janela de oportunidade para o (re) posicionamento geopolítico brasileiro, possuindo particular relevância para a área de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, principalmente considerando a ascensão da China na área tecnológica militar.

**Palavras-Chave:** Tecnologia Hipersônica, Dissuasão, Geopolítica.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, reconhecidamente, é um país de forte influência aeronáutica. E quando Alberto Santos Dumont criou o “mais-pesado-que-o-ar”, no início do século passado, talvez não imaginasse a velocidade com que este novo ramo do conhecimento humano – a aviação – se desenvolveria nos anos seguintes, atingindo patamares de alto nível tecnológico, com saltos vertiginosos de crescimento, em espaços de tempo relativamente curtos.

É impressionante perceber que, entre o primeiro voo do brasileiro no 14-Bis, em 1906, e a conquista da lua pelos norte-americanos, em 1969, apenas 63 anos se passaram; anos de desenvolvimento tecnológico ágil e consistente, com destacada evolução da engenharia aeronáutica e do conhecimento científico em campos totalmente novos para a humanidade, como a área espacial.

De igual maneira, o domínio da energia nuclear pelos Estados Unidos da América (EUA) e o respectivo ganho dissuasório no cenário internacional - ao dar fim à Segunda Guerra Mundial com o lançamento das duas bombas atômicas sobre o Japão, em Hiroshima e Nagasaki – deixam patentes a importância geoestratégica de se desenvolver, no campo militar, tecnologias ditas “disruptivas”: aquelas que alteram, de forma drástica e permanente, a realidade das coisas. De igual maneira, a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) enviou o primeiro homem ao espaço, se tornando a única nação a possuir essa capacidade e se reposicionando no contexto geopolítico da época.

Nesta realidade, o projeto hipersônico aparece como a nova janela de oportunidade para esse salto tecnológico: a apropriação desse conhecimento disruptivo trará, de forma natural e irreversível, um ganho geoestratégico sem precedentes para o país que a desenvolver – uma vez que esta corrida científica ainda se encontra em pleno andamento. O Brasil, por se encontrar na vanguarda desse desenvolvimento, apresenta grandes chances de aproveitar essa nova conjuntura para um reposicionamento geopolítico singular no sistema internacional.

Para tanto, é imperioso compreender os conceitos de tecnologias disruptivas, as vantagens de uma nação se tornar pioneira neste conhecimento e os possíveis impactos advindos deste processo.

## TECNOLOGIA DISRUPTIVA

Derivada da palavra “ruptura”, o termo “disruptivo” caracteriza produtos ou serviços que transformam o mercado e, de certa maneira, desestabilizam os concorrentes que antes o dominavam. Como exemplo, os serviços oferecidos pelas marcas Uber, Netflix e Google, por exemplo, podem ser considerados disruptivos, pois reinventaram a forma de se locomover, de assistir a um filme e de buscar informações na internet, desequilibrando o nicho de mercado em que atuam.

Expressão popularizada por Bower e Christensen, professores de Harvard, e apresentada no artigo *Disruptive Technologies: Catching the Wave* de 1995, posteriormente ganhou complexidade e embasamento teórico no livro *The Innovator's Dilemma* de 1997. Bower e Christensen (1995) ressaltam a importância de se definir um significado estratégico para a tecnologia disruptiva, tomando novas decisões a partir deste significado. Nesta mesma linha, Halpern (2015) afirma que, sendo um contexto de inovação, essas tecnologias também são capazes de estabelecer uma nova forma de relacionamento entre o produto inovador e o público consumidor. Acredita-se, portanto, que a tecnologia hipersônica traga um novo significado estratégico à área militar e seja capaz de definir esta nova maneira de relacionamento com os países que a possuem. Por meio da dissuasão implícita nesta tecnologia, estima-se que haja um novo desequilíbrio militar na relação de poder entre Estados, trazendo impactos na arquitetura geopolítica do cenário internacional.

Ao se analisar tais conceitos sob a ótica do Poder Militar, é possível perceber momentos históricos onde certas descobertas tecnológicas, que também transformaram o “mercado em que atuavam”, causaram rupturas nas formas como a guerra era estudada e conduzida anteriormente. Como exemplo destas inovações, é possível citar o domínio da energia nuclear – apresentada ao mundo em 1945, com o lançamento das bombas atômicas sobre o Japão – e a conquista do espaço, protagonizada pela União Soviética em 1961 (ida do primeiro homem ao espaço) e pelos Estados Unidos em 1969 (pouso da Apollo 11 na lua), após acelerada corrida armamentista e espacial. Destaca-se que a complexidade advinda destas invenções exigiram novas doutrinas, estabelecendo uma nova forma de relacionamento entre estas tecnologias e a comunidade internacional.

Tais inovações propiciaram a estes países um posicionamento geopolítico sem precedentes: logo após a explosão das duas bombas atômicas, os Estados Unidos reinaram como único país do mundo a possuir tamanho poder instantâneo de destruição, até que a URSS conseguisse o mesmo sucesso em 1949. Analogamente, a viagem de Yuri Gagarin ao espaço deu à antiga União Soviética um *status* de nação moderna e avançada tecnologicamente no cenário internacional – fato que deixou o Presidente americano, John Kennedy, preocupado. Não apenas a conquista do espaço seria suficiente para reposicionar os EUA como a nação mais próspera e capaz do mundo, pois isso apenas igualaria o feito soviético; era preciso algo mais: conquistar a lua, o que deveria ocorrer ainda naquela década em andamento.

Percebe-se, nesta atitude governamental americana perante o mundo, que o domínio de inovações disruptivas influenciam e alteram, de forma marcante, o posicionamento geopolítico das nações. Estas tecnologias deixam patente certas capacidades que, almejadas por todos os países do mundo, dão aos países detentores um poder novo e desigual, desequilibrando o “mercado geopolítico” devido à força dissuasória que esta nova tecnologia representa. Por esse motivo, se torna tão importante ser a primeira nação do mundo a se apropriar de tais tecnologias, pois este momento possibilita aos Estados uma janela de oportunidade única e consis-

tente na medida em que proporciona um replanejamento geoestratégico deste país perante o mundo.

Após o domínio da energia nuclear por um grupo seletivo de países, acordos de não-proliferação foram fomentados: em 5 de agosto de 1963 foi assinado um tratado, em Moscou, que baniu testes de armas nucleares na atmosfera, no espaço e debaixo da água. À época, o tratado foi assinado pela União Soviética, pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido; atualmente, ele conta com 131 países signatários<sup>1</sup>, criando barreiras ao acesso de novas nações a esse poder militar, diminuindo as possibilidades de mais incorporações a este grupo. Tratados desta natureza possuem, normalmente, enfoque inicial pacifista e conciliador; contudo guardam, em suas entrelinhas, um objetivo geopolítico claro e de difícil reversão: manter esta tecnologia indefinidamente restrita às nações já detentoras e participantes do “clubes nuclear”.

Quanto ao domínio do espaço, o início do processo se deu de uma forma mais pura: ratificado por 102 países e assinado por 26, o “Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço exterior, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes”, de 1967, buscou estabelecer regras gerais para o uso coletivo do cosmos – documento que ficou conhecido como o “Tratado do Espaço”<sup>2</sup>. No entanto, as práticas políticas e comerciais dos países atualmente detentores deste conhecimento – em contato com os países em desenvolvimento tecnológico – demonstram que não há real interesse em possibilitar este uso coletivo previsto no Tratado, mas sim limitar a apropriação desta área da ciência por outras nações. Mais uma vez fica claro, portanto, que essa tecnologia traz desequilíbrio ao sistema internacional, originando implicações geopolíticas de semelhantes proporções.

É nesse sentido que a busca dos países em evolução científico-tecnológica por inovações disruptivas ainda não dominadas – como o voo hipersônico – abre novas janelas de oportunidade para um reposicionamento geopolítico destas nações. Ressalta-se, ainda, que tais inovações serão mais seriamente consideradas no sistema internacional se tiverem aderência ao Poder Militar, pois é a dissuasão advinda desta aderência que, efetivamente, traz assimetria e desequilibra o sistema. E é essa instabilidade que move a arquitetura do poder entre Estados.

### 3. O PROJETO HIPERSÔNICO

Após ultrapassar, pela primeira vez na história, a barreira do som (Mach 1, que corresponde a 1.237 quilômetros por hora a uma temperatura de 20°C) com a aeronave X-1, pilotada por Chuck Yeager em 17 de outubro de 1947, os Estados Unidos

1 Disponível em: <[https://br.rbth.com/arte/historia/2017/08/29/neste-dia-urss-testava-sua-primeira-bomba-atmica\\_829638](https://br.rbth.com/arte/historia/2017/08/29/neste-dia-urss-testava-sua-primeira-bomba-atmica_829638)>, acesso em 25 set.2019.

2 Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/space/noticia/12375/50-anos-da-Declaracao-da-ONU-que-originou-o-Tratado-do-Espaco/>>, acesso em 25 set.2019.

desejavam manter o pleno progresso nessa área. Desta forma, projetos hipersônicos (assim definidos por executarem voos a velocidades acima de Mach 5) foram testados desde a corrida espacial entre EUA e URSS, na década de 1960, motivados pela tentativa americana de ensaiar a reentrada na atmosfera de uma aeronave vinda do espaço - conhecimento que possibilitou o desenvolvimento de “aviões espaciais”. Conforme afirma Hansen (2018):

O intuito era demonstrar a viabilidade da reentrada na atmosfera controlada por sustentação, uma técnica que criava sustentação aerodinâmica suficiente para dar a um veículo transatmosférico autonomia de deslocamento para alcançar a pista de pouso, como faria mais tarde o ônibus espacial. A reentrada por sustentação proporcionava uma flexibilidade impossível para cápsulas balísticas não aerodinâmicas (HANSEN, 2018, p.117).

Tal desenvolvimento tecnológico constituiu segredo de Estado para a época - inovação singular na busca pelo domínio do espaço - e foi perseguido com afincos pelo governo estadunidense, principalmente após **a glória do soviético** Yuri Gárgarin em 1961. As campanhas de ensaio atingiram elevado nível de sucesso logo nos anos seguintes:

Seu voo seguinte com o X-15 foi em 17 de janeiro de 1962 [...]. Foi a primeira vez que Armstrong ultrapassou a velocidade Mach 5 e chegou a mais de trinta mil metros de altitude. Na verdade, suas marcas foram Mach 5,51 e 40.700 metros. Lançado por um B-52, o X-15 percorreu uma distância de 360 quilômetros em pouco menos de onze minutos antes de pousar em segurança. (HANSEN, 2018, p.120-121).

Mais tarde, foram realizados voos que atingiram 63.200 metros – ou seja, cerca de 190 mil pés – mantendo a velocidade acima de Mach 5 (cinco vezes a velocidade do som). Para referência de comparação, as viagens em aviões comerciais atuais ocorrem numa altitude de 35 mil pés, com velocidades próximas de Mach 0.8; os aviões de caça mais modernos, por sua vez, chegam a aproximadamente 50.000 pés e Mach 2.5. Percebe-se, aí, a ruptura inovadora dessa tecnologia, com o desenvolvimento iniciado **há mais de 57 anos**.

No entanto, após atingido o objetivo dos voos de ensaio (observar as características da reentrada de uma aeronave espacial na atmosfera), os voos hipersônicos foram abandonados – considerando, também, a baixíssima autonomia de tempo de voo possível à época (cerca de 11 minutos totais) e o alto grau de risco envolvido. Problemas relacionados à engenharia de materiais, como superaquecimento e deformação de partes da aeronave, além de limitações da navegação aérea existentes à época tornaram esse projeto inadequado para uso militar: tais características exigiriam uma decolagem muito próxima das linhas inimigas, além de não possibilitar armamentos externos acoplados à aeronave, pois tais bombas e foguetes poderiam esquentar exageradamente e explodir ainda presos à asa do avião.

Atualmente, essa tecnologia tem sido repensada devido às características intrínsecas da guerra moderna: rápidas decisões, com o uso de armamentos ágeis, precisos e possivelmente indefensáveis. Sistemas de navegação autônoma bem mais desenvolvidos nos dias atuais, como o GPS (*Global Positioning System*) e sistemas inerciais de alta precisão, permitem a retirada do piloto dessa equação, gerando independência e liberando espaço para mais combustível, com incremento contundente na autonomia. Aliados aos novos compostos e ligas metálicas modernas resistentes ao calor e a choques físicos, motores mais eficientes e potentes criam condições únicas para a evolução de artefatos com variadas capacidades, não colocando mais em risco a vida de pilotos e nem necessitando proximidade geográfica do território inimigo. Não só aeronaves podem ser produzidas com essa capacidade mas, principalmente, **mísseis e foguetes**.

Outro fator a ser considerado está relacionado à energia cinética de um artefato hipersônico: uma massa atingindo o solo a uma velocidade cinco vezes superior à velocidade do som pode ser capaz de produzir uma onda de choque com força para causar uma destruição contundente. Isso sem contar a possibilidade de se utilizar ogivas nucleares nestas máquinas: a sinergia destrutiva desta união de capacidades tem um poder ainda incalculável fisicamente. E todo esse poder militar poderá ser empregado em apenas alguns minutos – uma vez que ele chegará de forma hipersônica – e em qualquer lugar do planeta.

Em agosto de 2018, a China **anunciou** que testou pela primeira vez com sucesso o *Xingkong-2* (“Céu Estrelado-2”, em tradução livre): uma aeronave hipersônica não tripulada que viajou, segundo o governo chinês, a 7.344 quilômetros por hora. Cerca de seis vezes mais rápida que a velocidade do som (Mach 6), seria capaz de dar uma volta completa na linha do Equador em pouco mais de cinco horas, se não fosse a autonomia restrita. A China, inclusive, figura como protagonista dentre os principais atores mundiais na pesquisa e desenvolvimento de artefatos hipersônicos.

Mas eles não são os primeiros. Besser (2017) afirma que países como Estados Unidos, Rússia, China e Austrália já estão realizando voos de testes com protótipos menores. A própria Rússia já havia comunicado, um mês antes dos chineses, que seus MiG-31 patrulhavam o Mar Cáspio armados com um novo míssil hipersônico, o *Kinjal*. A Força Aérea dos Estados Unidos, por sua vez, anunciou a meta de desenvolver uma arma hipersônica até 2023, e mostrou vários avanços nesse sentido. Mas, diante do crescente progresso de Pequim e Moscou, Washington começa a manifestar preocupação com os progressos do outro lado do Pacífico. Recentemente, a Agência de Defesa contra Mísseis dos EUA solicitou US\$ 120 milhões de orçamento para 2019, destinados a desenvolver sistemas de proteção contra mísseis hipersônicos<sup>3</sup>.

---

3 Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45141432>>, acesso em 25 set.2019.



O mais interessante em tudo isso é saber que o Brasil também está **inserido neste** contexto: na tentativa de se manter nessa vanguarda inovativa, investimentos governamentais e negociação de parcerias estratégicas **estão em** andamento. No Brasil, a tecnologia hipersônica é desenvolvida por meio do “Projeto PROPHI-PER 14-X” – assim nomeado em alusão ao primeiro avião do mundo, o 14-Bis – e tem apresentado excelentes resultados. O setor responsável por este estudo é o Instituto de Estudos Avançados (IEAv), subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) - **órgão do Comando da Aeronáutica que planeja, gerencia, realiza e controla atividades relacionadas com a ciência, tecnologia e inovação no país**. Situado em São José dos Campos/SP, ele abrange diversas unidades diretamente ligadas à área de inovação, tecnologia e defesa; dentre elas, o IEAv busca o domínio de tecnologias estratégicas para fortalecer o Poder Aeroespacial Brasileiro.

Conforme proposta da *European Space Agency* (ESA, a Agência Espacial Europeia) para a participação do Brasil no Projeto HEXAFLY-INT (HXI), uma possível parceria entre esta agência e a Agência Espacial Brasileira (AEB) se encontra em estudos de forma a unir esforços em torno de uma tecnologia hipersônica. Em rápidas palavras, essa união prevê a simbiose da estrutura aerodinâmica europeia (Hexafly) com a tecnologia de propulsão do motor SCRamjet, uma variação do motor *Ramjet* para velocidades de voo acima da supersônica (em fase de desenvolvimento conjunto) e uso do foguete brasileiro VBS-43 (desenvolvido para o projeto VLS-1) para os testes e ensaios em voo a serem realizados. De acordo com a “Nota Técnica 01/2018 – Nova Proposta Brasileira para Participação no Projeto Hexafly-INT (HXI)”, esta conjugação de esforços transnacionais traz, por meio de interesses convergentes, contundente sinergia ao projeto brasileiro, pois:

Alinha-se com os objetivos do Projeto 14-X, permite a utilização da infraestrutura já montada no Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e possibilita a formação e o treinamento de pessoal do DCTA, além de envolver as agências espaciais brasileira e europeia em um projeto internacional de desenvolvimento de tecnologia espacial disruptiva de um grupo seletivo que, brevemente, cerceará o acesso a outros países. (BRASIL, 2018).

Percebe-se, portanto, que esta inovação dialoga fortemente com a área espacial, gerando ganhos duplicados em sua exploração. De fato, o projeto hipersônico **constitui uma tecnologia** especialmente estratégica para o Brasil, pois pode promover um salto significativo de patamar evolutivo no campo do Poder Militar e Espacial, gerando um processo dissuasório em cadeia que muito pode beneficiar o país na arquitetura do poder entre Estados, em meio ao atual cenário internacional.

## PODER DISSUASÓRIO E REPOSICINAMENTO GEOPOLÍTICO

A palavra dissuasão pode ser definida como a **ação de dissuadir, de fazer com que alguém mude de ideia, de opinião, de ponto de vista; ação de convencer uma pessoa a deixar de fazer alguma coisa, a perder certa intenção que tinha; despersuasão**. Ao se aplicar tal conceito no campo militar, define-se o conceito como uma “circunstância em que o medo da repressão adversária impede a evolução do conflito”<sup>4</sup>.

Assim, ao se estudar a história de vários conflitos da humanidade, percebe-se que o poder de dissuasão tem papel primordial na prevenção dos mesmos, uma vez que a possível existência de armas de alto teor destrutivo na batalha acaba por manter as hostilidades restritas apenas ao campo diplomático. Por este viés de raciocínio, possuir armamentos dissuasórios – via de regra, com alto valor tecnológico agregado – tende a evitar a guerra e, conseqüentemente, promover a paz entre as nações. Nota-se, assim, que o poder dissuasório tem relação muito íntima com a inovação, onde aquelas ditas “disruptivas” se tornam capazes de alterar rapidamente o equilíbrio de forças em jogo. E, em última instância, ainda são promotoras da paz.

Neste contexto, sob a perspectiva dos níveis de inovação, Tidd (2001) classifica três tipos: disruptivo, radical e incremental. A inovação disruptiva é aquela associada a grandes mudanças, que causam ruptura na forma de se fazer do sistema anterior – como Schumpeter aponta em suas ondas inovativas<sup>5</sup>. A inovação radical caracteriza-se pela mudança brusca na forma como um produto, serviço ou processo passa a ser executado, enquanto que a incremental é uma inovação com menor impacto. O autor considera, ainda, que as inovações incrementais irão ocorrer após uma inovação radical e, assim, observa-se um amadurecimento do objeto inovado.

Como exemplo no campo militar, cita-se o domínio da energia nuclear: a bomba atômica pode ser considerada uma inovação disruptiva, enquanto que os porta-aviões e submarinos nucleares constituem uma inovação radical, alterando de forma brusca as doutrinas de emprego e a duração em combate – uma vez que não possuem limites de permanência em operação continuada. Como incremental, cita-se os foguetes com ogivas nucleares que podem ser lançados destes aparelhos, amadurecendo o emprego da energia nuclear em combate e projetando poder mundo afora.

Na entrada do Pentágono, por exemplo, uma grande foto de um porta-aviões nuclear é acompanhada pela legenda “cem mil toneladas de pura diplomacia”. Percebe-se aí a inovação em operação, gerando poder dissuasório que pode, ao final do processo, evitar a guerra (e manter a paz). Percebe-se fortemente o legado deixado

---

4 Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/dissuasao/>>, acesso em 24 set.2019.

5 Disponível em: <<https://terraoeconomico.com.br/wp-content/uploads/2016/09/sch2.jpg>>, acesso em 24 set.2019.

pelo Almirante Mahan e suas teorias sobre a importância do Poder Marítimo para que um país se torne uma potência mundial, um ator geopolítico global, fazendo valer seus interesses perante as demais nações.

De igual maneira, o Poder Aéreo também fez parte desse processo, tendo sido estudado por vários teóricos como Douhet, Seversky, Trenchard e Mitchell – dentre outros – que afirmavam que a arma aérea e toda a tecnologia a ela agregada era fator primordial no campo de batalha. Aviões altamente inovadores foram desenvolvidos no decorrer da história, ressaltando aeronaves espãs que passaram a voar em altitudes extremamente elevadas e velocidades notáveis, projetando poder dissuasório em todo o planeta de maneira ainda mais ágil e inesperada. Ao observar as ideias de Mackinder (Teoria da Heartland) e Spykman (Teoria da Rimland), os Estados Unidos souberam caminhar com primazia na condução de sua política, pagando o preço da guerra na montagem e liderança de suas áreas de influência, e corroborando na prática com estas teorias geoestratégicas ao se consolidar como grande potência mundial. E essa primazia fez toda a diferença.

É exatamente neste ponto que a tecnologia do voo supersônico abre uma nova janela de oportunidades para o Brasil: mantendo-se na vanguarda do desenvolvimento deste conhecimento e não havendo ainda domínio consolidado de nenhuma nação neste objeto, tal inovação reveste-se de singular propriedade geopolítica uma vez que pode alterar, significativamente, a dinâmica do poder entre Estados e a arquitetura do sistema internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que o Brasil vem adotando, em sua história recente, políticas mais aderentes a uma Nova Geopolítica, também citada por Correia (2012) como geopolítica humanizada ou *geopacíficas*. Isso pode ser percebido em suas quatro dimensões: a ecopolítica, com o poder a serviço da preservação do ambiente e da biodiversidade (vide a ECO 92 no Rio de Janeiro e constantes preocupações com a Amazônia); a demopolítica, com o poder em proveito da geografia humana, fluxos migratórios e minorias (dadas as políticas dos últimos governos brasileiros); a geoconomia, promovendo um desenvolvimento sustentável e uma nova ordem econômica (muito debatido em governos recentes); e a biopolítica, com o poder a serviço da segurança humana e da vida das populações (haja vista o apoio brasileiro dado à população venezuelana ultimamente).

Esse fato dá ao país um caráter eminentemente pacifista, caracterizado por uma diplomacia reconhecidamente conciliadora no cenário global – o que, aparentemente, apresenta-se como positivo. Porém, isso o torna um país forte perante os demais, ou abre espaço para atitudes desafiadoras de seus vizinhos – como fez a Bolívia em 2006, e agora o recente caso da Venezuela? E como o Brasil poderia

fazer valer a sua vontade e se impor geopoliticamente sem o poder de dissuasão necessário?

Perguntas como estas levam a crer que, ainda que o país busque intensamente a paz, o alcance deste estado de coisas não é possível sem uma força intrínseca que, efetivamente, a promova – ainda que de maneira coercitiva; essa força promotora da paz se chama dissuasão. E o poder dissuasório, no âmbito militar, tem estrita ligação com inovação, sendo a disruptiva a mais consistente.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) reforçou a necessidade de fortalecimento de três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear (BRASIL, 2012a); analogamente, o Livro Branco de Defesa ressaltou que o setor espacial é considerado fundamentalmente estratégico para a Defesa Nacional (BRASIL, 2012b). Certamente, por se tratarem de tecnologias disruptivas ou radicais, tais como o projeto hipersônico brasileiro - que muito dialoga com a área espacial e conjuga conhecimento com ganhos intangíveis nesse campo.

A grande vantagem do momento é que essa tecnologia ainda não é dominada por nenhum país no mundo; portanto, o Brasil não pode abdicar dessa janela geoestratégica de oportunidade que se abre, sob o risco de **não conseguir atingir novamente a vanguarda do desenvolvimento tecnológico de novas possíveis janelas no futuro**. Weiss (2005) reforça que ciência, tecnologia e relações internacionais afetam uma a outra, mutuamente; e essas influências são tão importantes e penetrantes entre si que essa área deveria ser reconhecida como uma subdisciplina independente na diplomacia.

Não apenas a ciência e tecnologia tem uma crítica influência sobre as relações internacionais, mas elas também são influenciadas por essas relações, tanto direta quanto indiretamente. Efeitos da ciência e tecnologia nas relações internacionais: a) mudança de processos operacionais; b) afeta a substância das relações; c) altera a arquitetura do sistema internacional, pois muda o padrão de distribuição do poder entre os Estados; d) afeta informações, ideias e percepções do sistema internacional (WEISS, 2005, p.299-305).

Finalmente, a compreensão real dessa relação e o aproveitamento de tal janela tecnológica são fatores que levarão aos resultados almejados: o possível reposicionamento do Brasil na lógica do poder entre Estados, situando-o na liderança da América do Sul; e sua ascensão geopolítica como um ator global ainda mais proeminente, angariando maior credibilidade e possuindo mais voz nas decisões que afetam todo o planeta.

## REFERÊNCIAS

- BESSER, H. L. et al. Hypersonic vehicles: State-of-the-art and potential game changers for future warfare. In: **Science & Technology Board Symposium on The Future of Warfare**. Science & Technology Organization, 2017.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial. **Nota Técnica 01/2018**. Estabelece a nova proposta brasileira para participação no Projeto HEXAFly-INT (HXI). São José dos Campos, 2018.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Agência Espacial Brasileira. **Programa Espacial Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/programa-espacial/>>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2 ed. Brasília: 2012a. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em 16 mar.2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: 2012b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>>. Acesso em: 16 mar.2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da defesa nacional**. Brasília: MD; MCT, 2003. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/ciencia\\_tecnologia/palestras/cti.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/ciencia_tecnologia/palestras/cti.pdf)>. Acesso em: 16 mar.2019.
- CORREIA, Pedro de Pezarat. Geopolítica e Geoestratégia. **Nação e Defesa**, n.131, 5ª série, p. 229-246, 2012.
- HALPERN, A. **O que são tecnologias disruptivas?** Disruptivas e Conectadas, 2015. Disponível em: <<http://www.ariehalpern.com.br/o-que-sao-tecnologias-desruptivas/>> Acesso em: 11 mar. 2019.
- HANSEN, J. **O Primeiro Homem**. Tradução Donaldson M. Garschagen, Renata Guerra.1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.
- TIDD, J. Innovation management in context: environment, organization and performance. **International Journal of Management Reviews**, v. 3, n. 3, p. 169–183, 2001.
- WEISS, Charles. Science, Technology and International Relations. **Technology in Society**, ed. 27. Georgetown, 2005



## ESTUDOS PROSPECTIVOS DA ÁREA DE DEFESA NOS PAÍSES NÓRDICOS DA EUROPA

Lucas Peixoto Pinheiro da Silva (UFF)

Cesar Castello Branco Martins (UFF/EGN)

Mariana Franco Teixeira (UFF/EGN)

### RESUMO

Esta proposta apresenta os resultados preliminares da pesquisa realizada pelo Projeto Prospecta, no âmbito do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval, em sua primeira fase. São considerados os objetivos, metas e resultados alcançados na primeira etapa, com enfoque no trabalho realizado pelo grupo de países nórdicos da Europa. Buscaram-se os documentos sobre estudos prospectivos na área de Defesa e de Segurança Internacional dessa região, que inclui Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia, publicados entre 2000 e 2018. Foram encontrados 83 documentos, com base nas principais organizações governamentais e institutos de pesquisa desses países, entre fontes primárias e secundárias. A pesquisa foi feita com o uso de uma série de palavras-chaves definida previamente. Espera-se, ainda, por meio da apresentação deste artigo, instigar a reflexão e ressaltar a importância dos estudos de futuro para o campo de Defesa e Segurança Internacional.

**Palavras-chave:** Estudos Prospectivos, Defesa, Países Nórdicos.

## INTRODUÇÃO

A partir de setembro de 2018, atendendo a uma demanda da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR) ao Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN), ambos sediados na cidade do Rio de Janeiro, foi iniciado o Projeto “PROSPECTA”. Com o intuito de realizar um trabalho de *benchmarking* sobre métodos prospectivos para as Forças Armadas brasileiras. Esse projeto objetivava descobrir boas práticas do uso de métodos de estudos futuros praticados por outras Forças Armadas ao redor do globo, e identificar a maneira que estes métodos podem contribuir para o planejamento da defesa nacional (MARINS; LAGINHA, 2018).

Na primeira etapa desta pesquisa, concluída em abril de 2019, procurou-se realizar um levantamento de estudos futuros realizados por Forças Armadas de outros países de todas as regiões do planeta. Em seguida, seria realizado um mapeamento dos métodos prospectivos encontrados a partir da pesquisa bibliográfica realizada, etapa que se encontra em desenvolvimento, neste momento. Na terceira etapa, a pesquisa procuraria identificar a adequabilidade dos principais métodos encontrados às Forças Armadas brasileiras, a partir da efetuação de consulta a especialistas da área. Finalmente, como produto final do projeto, seria entregue um relatório das informações encontradas.

Para cumprir as metas da primeira etapa foram criadas nove equipes, lideradas por mestres e mestrandos, compostas por um total de 34 pesquisadores, entre remunerados e voluntários. Estas equipes foram subdivididas pelas seguintes regiões: África, América do Norte, América do Sul e Caribe, Ásia e Oriente Médio, Europa – Leste Europeu e Rússia, Europa Ocidental, Europa – Países Nórdicos, e Oceania. Esses grupos encontraram vasta bibliografia prospectiva, totalizando 640 documentos. Esta amostra foi então catalogada por data, entre 2000 e 2018, origem das fontes, se primárias ou secundárias, e origem geográfica.

Ressalta-se que a pesquisa de futuros não é uma ciência. Seus resultados dependem dos arranjos utilizados e das habilidades dos praticantes. Ainda assim, a metodologia de estudos prospectivos tem a finalidade de explorar, criar e testar sistematicamente futuros possíveis e desejáveis para melhorar as decisões a serem tomadas no presente. Isso inclui a análise de como determinadas condições podem alterar-se de acordo com os resultados e as consequências da implementação de políticas ou ações. Entendimento semelhante é afirmado por Elaine Marcial e Raul Grumbach:

*Os estudos prospectivos não têm como objetivo prever o futuro e, sim, estudar as diversas possibilidades de futuro plausíveis existentes e preparar as organizações para enfrentar qualquer uma delas, ou até mesmo criar condições para que modifiquem suas probabilidades de ocorrência, ou minimizar seus efeitos. Apesar de serem muitas vezes confundidos com previsões ou projeções, trata-se*



*de estudos de futuro com abordagem completamente diferente.* (MARCIAL; GRUMBACH, 2008, p. 18)

Desse modo, o objetivo deste artigo é apresentar os resultados preliminares da pesquisa exploratória executada pelo Projeto PROSPECTA, em sua primeira etapa, com enfoque no trabalho despendido pelos pesquisadores do grupo de países nórdicos da Europa, autores desta obra. Como afirma Antonio Gil, pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”, sendo a “primeira etapa de uma investigação mais ampla” (GIL, 2008, p. 27). Espera-se que esta apresentação possa instigar a reflexão sobre o trabalho realizado pelo “PROSPECTA” e, também, ressaltar a importância dos estudos de futuro para o campo de Defesa e Segurança Internacional.

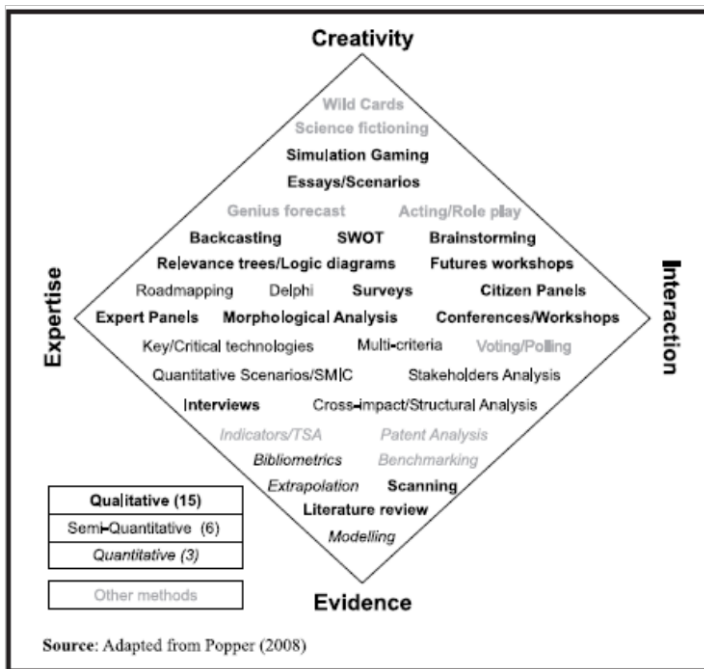
Após esta introdução, este artigo foi organizado em três partes descritivas anteriores às considerações finais e às referências bibliográficas. Inicialmente, apresenta-se a metodologia de trabalho executada na primeira etapa do “PROSPECTA”. Em seguida, são demonstradas características relevantes dos países que compõem a região de pesquisa, e que foram consideradas relevantes durante a realização deste trabalho. Por último, são revelados os dados obtidos a partir da pesquisa feita nesta primeira etapa.

## METODOLOGIA

A obtenção dos dados foi feita por intermédio do buscador Google, dos buscadores de sítios eletrônicos institucionais de interesse e da pesquisa nos documentos disponíveis nesses mesmos sítios.

Um banco de palavras-chaves relacionadas ao objeto de estudo foi elaborado. A lista de palavras-chaves foi elaborada com termos em inglês da área de Estudos Prospectivos bem como de alguns métodos do diamante de Popper (2008), conforme figura 1. O diamante de Popper classifica, em um diagrama, os principais métodos de estudos prospectivos existentes.

Figura 1 - Diamante de Popper



Extraído de Popper (2008, p. 66)

Alguns termos da figura foram excluídos por causa da generalidade semântica; a lista de palavras-chave ficou, pois, com a seguinte composição: Backcasting; Critical Technologies; Defense(ce) Scenarios; Delphi; Foresight; Foresight Study; Future Study; Future Scenarios; Future Studies; Logic Diagram; Megatrends; Modelling; Prospective scenarios; Prospective scenarios; Relevance Tree; Roadmapping; Strategic Forecast; Strategic Foresight; Strategic Foresight methods; Strategic Foresight process; Scenarios; Quantitative Scenarios; Technology Forecasting; Technology Foresight; Wild Cards.

Além disso, foi feito um mapeamento qualitativo dos dados. O procedimento caracterizou-se pela identificação das principais fontes de estudos prospectivos na área de defesa por meio de documentos já encontrados, que, em alguns casos, não são diretamente afetos ao objeto do projeto; mas que contém estudos prospectivos. Muitos desses documentos trazem os principais autores e instituições que fazem estudos prospectivos no país ou na região pesquisados. Desse modo, as próximas buscas podem ser direcionadas a essas fontes, aumentando a chance de encontrar materiais úteis à pesquisa.

Esse mapeamento incluiu também estudar a estrutura governamental de cada país, a fim de realizar pesquisas nos bancos de dados que mais provavelmente conterão documentos afetos ao objeto do projeto. Foram identificadas como principais instituições para cada país buscas em cada uma dessas fontes com as palavras-chave já estabelecidas, como a seguir:

Quadro 1- Fontes Institucionais de Pesquisa

PAÍS	PRINCIPAIS FONTES
<i>Dinamarca</i>	Exército, Marinha e Força Aérea; Ministry of Business; Ministry of Defence; Ministry of Finance; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Higher Education and Science; Ministry of Taxation; Centre for Military Studies (University of Copenhagen).
Finlândia	Possui três forças: Exército, Marinha e Força Aérea; The Cabinet Committee on Foreign and Security Policy; Comprehensive National Defence; The Defence Committee; The Foreign Affairs Committee; The Defence Command and the Defence Forces; Advisory Board for Defence Information; Scientific Advisory Board for Defence; Matine; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Foreign Trade and Development; Ministry of Defence; Ministry Finance; Ministry of Economic Affairs.
Islândia	Não possui forças armadas permanentes; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Education, Science and Culture; Ministry of Finance Economic Affairs; Ministry of Industries and Innovation.
Noruega	Possui quatro forças: Exército, Marinha, Força Aérea e Guarda Nacional; Ministry of Defence; Ministry of Finance; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Trade, Industry and Fisheries;
Suécia	Possui quatro forças: Exército, Marinha, Força Aérea e Guarda Nacional; Swedish Defence Research Agency (FOD); Commission on the Future of Sweden (FramtidsKommissionen); Ministry of Defence; Ministry of Education and Research; Ministry of Enterprise and Innovation; Ministry of Finance; Ministry for Foreign Affairs.

Elaboração própria.

## CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO

No quadro 2, podem ser observadas as assimetrias entre os países nórdicos em termos de produto interno bruto (PIB) nominal, população, PIB per capita e gasto militar. A Suécia, de fato, é um país consideravelmente mais rico do que os demais países da região, em termos de PIB nominal, assim como também é o mais populoso.

A Islândia é o país da região de menor expressividade econômica e demográfica. É importante destacar que a Islândia não possui Forças Armadas e, embora faça parte da OTAN, não mantém um exército permanente desde 1869. O espaço aéreo da região é defendido por outros Estados, como foi o caso da *Iceland Defense Force*, um corpo militar criado pelos EUA nos anos 50, que funcionou até o ano de 2006. Além disso, o país possui uma força expedicionária voluntária.

Quadro 2 – PIB nominal, População, PIB nominal per capita e Gasto Militar dos Países Nórdicos

PAÍS	PIB nominal (em bilhões de dólares)	POPULAÇÃO (em milhares)	PIB nominal per capita (em dólares)	GASTO MILITAR (% do PIB)
<b>Dinamarca</b>	324,8	5.769,60	56.156	1,17%
<b>Finlândia</b>	251,8	5.511,30	45.688	1,44%
<b>Islândia</b>	23,9	341,28	70.030	0%
<b>Noruega</b>	398,8	5.282,22	75.499	1,64%
<b>Suécia</b>	538	10.067,74	53.438	1,03%

Elaboração própria. Dados de 2017. Fonte: World Bank.

É relevante também à pesquisa a consideração da participação dos países nórdicos em organizações internacionais da região, as quais podem ser fontes de dados relevantes para a pesquisa. Os pesquisadores, após terminarem de pesquisar nas fontes preferenciais arroladas em relatórios anteriores, buscaram, preferencialmente, nos websites destas instituições: Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), União Europeia, Organização para Segurança e Cooperação na Europa, Cooperação Nórdica de Defesa (Nordefco), bem como o Conselho Nórdico.

### Quadro 3 – Participação dos Países Nórdicos em Organismos Internacionais Regionais

<b>Organizações Internacionais das quais são membros</b>					
País	Organização do Tratado do Atlântico Norte	União Europeia	Organização para Segurança e Cooperação na Europa	Cooperação Nórdica de Defesa <sup>1</sup>	Conselho Nórdico
Dinamarca	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Islândia	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Noruega	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Suécia	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

Elaboração própria.

## DADOS OBTIDOS

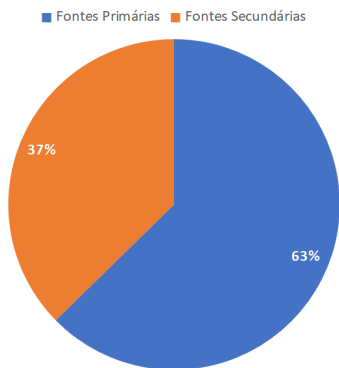
Após a realização das pesquisas, os documentos foram lidos parcial ou totalmente, em um procedimento de seleção, para que somente aqueles afetos aos Estudos Prospectivos fossem contabilizados no banco de dados. A coleta de dados ocorreu entre novembro de 2018 e março de 2019, resultando em 83 documentos da área de interesse. Foram considerados documentos publicados entre os anos de 2000 e 2018 somente.

O gráfico 1 demonstra que 63% dos dados obtidos são classificados como fontes secundárias. Entre os documentos de fonte primária, a maioria não pertence a uma força armada específica, mas ao conjunto de forças de defesa do país em questão.

Como pode ser observado no gráfico 2, Suécia e Dinamarca são os países com mais publicações de estudos prospectivos na área de defesa e segurança, com 24 estudos cada um (equivalente a 28,9% do total de estudos). Não surpreendeu, por sua vez, a ausência de dados da Islândia, uma vez que não possui forças armadas permanente e que é um país que depende fortemente dos EUA e da Otan para a sua defesa. É importante observar que alguns estudos foram produzidos em conjunto; abrangendo, pois, mais de um país ao mesmo tempo.

<sup>1</sup> Não é uma organização internacional, mas um arranjo institucional regional de cooperação política e militar.

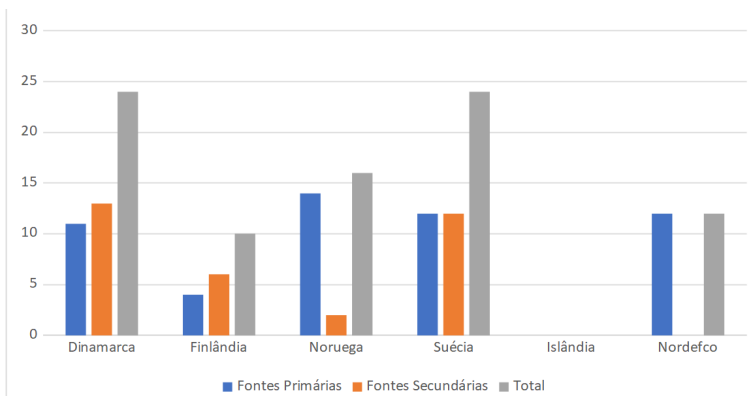
Gráfico 1 – Classificação das fontes



Entre as fontes primárias, apenas o documento “Swedish Air Force Future Operating Environment” foi atribuído a uma força armada específica, a Aeronáutica, embora a sua origem sejam as Swedish Armed Forces.

Elaboração própria.

Gráfico 2 – Classificação dos dados coletados por país.

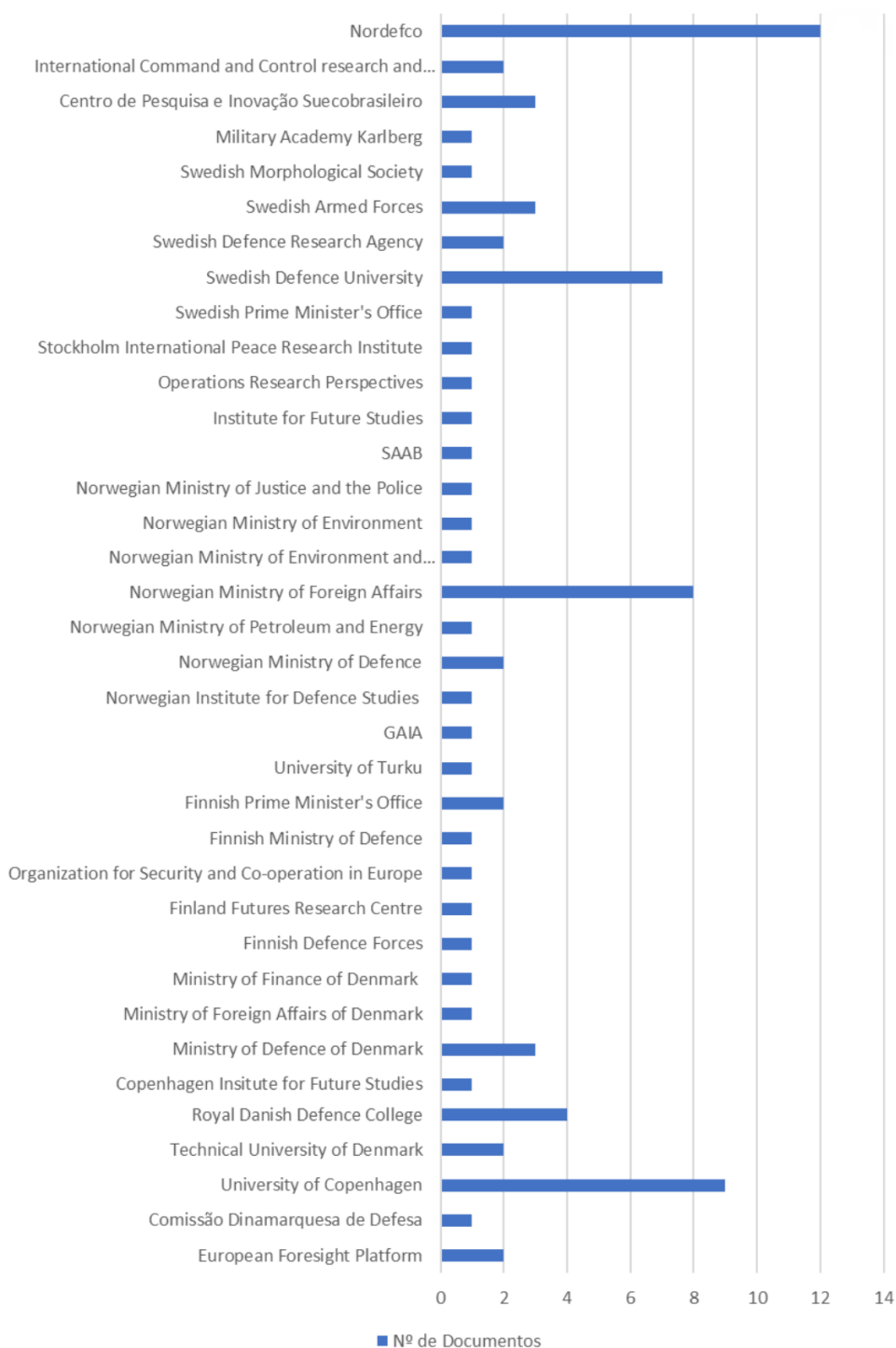


Elaboração própria.

Nota-se que os estudos prospectivos da região são, em grande parte, associados à área de tecnologia associada à Defesa Nacional e à Segurança, como é o caso do documento “Technology Forecast”, o qual foi coletado nas edições de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

No gráfico 3, verificam-se as principais instituições que produziram estudos de futuros, na região, para o período pesquisado. Destacam-se: Nordefco, com 12 estudos; University of Copenhagen, com 9 estudos; Norwegian Ministry of Foreign Affairs, com 8 estudos; Swedish Defence University, com 7 estudos; Royal Danish Defence College, com 4 estudos.

Gráfico 3 - Classificação dos Dados quanto à Origem



Elaboração própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que esta pesquisa possibilita o mapeamento e a análise da militarização dos países nórdicos e sua relação com outros Estados, abarcando diversos campos do conhecimento, entre eles, relações internacionais, história, direito, política, economia, meio ambiente, tecnologia, defesa e estratégia, levantando tendências prospectivas factíveis e processos metodológicos de mapeamento desses possíveis cenários, os estudos prospectivos auxiliam e acarretam em diversos benefícios para as organizações acerca das tomadas de decisões e suas consequências a curto, médio e longo prazo; auxiliando, desse modo, também, nas tomadas de decisão no presente, evitando crises e intempéries. A abordagem multidisciplinar como a do Prospecta na área de segurança e defesa encontra-se em consonância com o contexto e as necessidades institucionais que a investigação abarca.

Os países, conforme se verificou, que mais produziram documentos no período estudo são Suécia e Dinamarca, com 24 estudos cada um. A Suécia possui o maior PIB nominal da região e a Dinamarca o terceiro. A Noruega, que proporcionalmente é o país da região que mais investe em defesa e o que possui o maior PIB nominal per capita, produziu 16 estudos. Na média, foram produzidos 16,6 estudos por país. Excluindo a Islândia, da qual não se obteve nenhum documento, a média é de 20,75 estudos por país. Não é possível fazer uma correlação entre gasto militar, portanto, e estudos de futuro na área de defesa.

A Finlândia e a Suécia não fazem parte da Otan e são os países da região que mais investem, proporcionalmente, em defesa; mas isso não se refletiu em uma produção significativa de estudos de futuro pela Finlândia, que apresentou 10 estudos, um número consideravelmente inferior à média.

A preponderância da Suécia é justificada por ser a maior economia e a maior demografia da região, bem como ter segundo maior investimento em defesa da região. O destaque da Dinamarca, por sua vez, parece muito associado à numerosa produção da University of Copenhagen, a qual produziu 9 estudos, mais de 10% do total encontrado.



## REFERÊNCIAS

- GIL, Antonio. *Métodos e Técnicas de Pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MARINS, Monah. LAGINHA, Rafael. Proposta de Gerenciamento Projeto “PROSPECTA”. Cenários de Defesa. 08/10/2018.
- MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- POPPER, Rafael. How are foresight methods selected? *Foresight*. v. 10, n. 6, 2008, p. 62-89.
- WORLD BANK. *Military Expenditure*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs>>. Acesso em 11 de fev. 018.
- \_\_\_\_\_. *Population*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>>. Acesso em 11 de fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. *Gross Domestic Product*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em 11 de fev. 2018.



## AS EMBARCAÇÕES AUTÔNOMAS: SUAS TENDÊNCIAS DE IMPACTO NA SEGURANÇA MARÍTIMA

Valdenize Pereira Oliveira<sup>1</sup>

Luísa Guimarães Vaz<sup>2</sup>

Jéssica Germano de Lima Silva<sup>3</sup>

### RESUMO

O artigo possui o objetivo de discutir os impactos dos navios autônomos no ambiente marítimo, sobretudo em relação à segurança e defesa deste espaço. As Tecnologias da Informação e Comunicação vêm revolucionando as relações entre pessoas, empresas e países, por meio da conectividade e crescente automação de seus meios e atividades. Neste sentido, destaca-se que a navegação autônoma é uma tecnologia com potencialidade disruptiva, que tende a desempenhar um papel cada vez maior no futuro do setor marítimo-naval. O estudo se foca em três principais dimensões: comercial (marítima); de defesa (naval) e econômica. O trabalho consiste em uma pesquisa exploratória qualitativa, que se utiliza do método indutivo com o apoio em estudos prospectivos, bibliográficos e análise documental. São utilizados documentos, trabalhos acadêmicos de instituições, nacionais e internacionais, material e autores que discutem temas relacionados à segurança marítima, ciência e tecnologia, navios autônomos, comércio internacional, entre outros.

**Palavras-chave:** Navios Autônomos; Segurança Marítima; Comércio Internacional.

---

1 Mestre em Sistemas de Gestão - Universidade Federal Fluminense - UFF. Pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN) [valdenizepoliveira@gmail.com](mailto:valdenizepoliveira@gmail.com)

2 Graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN) [luisavaz1604@gmail.com](mailto:luisavaz1604@gmail.com)

3 Doutoranda em Estudos Marítimos - Escola de Guerra Naval - EGN. Pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN) [jessicagermano7@yahoo.com.br](mailto:jessicagermano7@yahoo.com.br)

## INTRODUÇÃO

Destaca-se que o ser humano possui uma relação de longa data e indissociável com os mares e oceanos, de forma em que ambiente marítimo fora responsável pelo desenvolvimento de sociedades, cidades e até mesmo países em seu entorno, visto que este apresenta uma série de oportunidades, benefícios e recursos aos Estados costeiros. Seja pela oferta de gêneros alimentícios ou como via de transporte de mercadorias e comunicação com outros Estados.

Assim, aponta-se que o ambiente é um espaço essencial para o desenvolvimento tanto da vida humana, assim como contribui de maneira intensa para o desenvolvimento econômico, tecnológico e social dos Estados, sendo ainda local de interesse e disputas geopolíticas entre os países.

Neste sentido, defende-se que as embarcações naturalmente são o principal elemento de interação entre o homem e o ambiente marítimo, de modo em que a evolução desses meios acompanhou o desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade. Originalmente as embarcações mais primitivas não possuíam meios de controle pela vontade humana, sendo movimentadas à mercê da natureza, de acordo com o curso d'água ou correnteza do espaço marítimo.

Com o tempo, passou-se a utilizar os remos, ou ainda a vela, o que ainda deixava a embarcação submetida às condições atmosféricas naturais. Com o passar do tempo estes meios navais evoluíram em suas respectivas formas de propulsão, passando por caldeiras movidas a carvão, máquinas à vapor, diesel-elétrico, nuclear, entre outras.

Contudo, independentemente da forma de propulsão, mas se tratando da questão da influência humana nos rumos e trajetos das embarcações, aponta-se que o cenário em uma perspectiva de médio prazo caminha para as embarcações remotamente controladas, não-tripuladas ou ainda aquelas autônomas.

Assim, ressalta-se que o foco do presente trabalho seja o de discutir os impactos dessas embarcações automatizadas ou autônomas na segurança marítima, assim como a influência dessas nos modelos de negócios relacionados aos mares e oceanos, com foco nos transportes.

Com o intuito de discutir os impactos dos navios autônomos, ou remotamente controlados, no ambiente marítimo, sobretudo em relação à segurança deste espaço, o presente artigo, por meio de uma pesquisa exploratória qualitativa, que se utiliza do método indutivo com o apoio em estudos prospectivos, bibliográficos e análise documental, irá apresentar questões ligadas às tecnologias da informação e comunicação e a velocidade em que essas se dão, assim como seus respectivos possíveis impactos na segurança marítima.

O comércio internacional pelo mar já desempenha um papel muito importante no Sistema Internacional, visto que, totaliza 90% das relações comerciais entre os

países. Assim sendo, urge a necessidade, de cada vez mais, pensar sobre as ligações entre os oceanos. Questões ligadas à jurisdição das águas, das plataformas continentais, da pirataria e da soberania de cada Estado vêm sendo pauta cada vez mais recorrente no Sistema Internacional. Além disso, questões ligadas à tecnologia dos meios navais e de segurança marítima e humana também têm feito, cada vez mais, parte na agenda internacional.

## TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO & INTERNET DAS COISAS

As Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) vêm revolucionando as relações entre pessoas, empresas, relações internacionais, entre outros, por meio da conectividade. Esta, por sua vez, avança para a comunicação entre coisas, dotadas de capacidade de processamento, através do que se convencionou chamar de Internet das Coisas (IoT).

A IoT terá alto impacto no ambiente de negócios. Sob esta perspectiva, as consequências mais visíveis serão nos segmentos de automação, manufatura industrial, logística, gestão de negócios e processos, bem como no transporte inteligente de bens e pessoas.

É nesse contexto que se desenha a mudança radical de paradigma para o conceito de Indústria 4.0 (I4.0) ou quarta revolução industrial. Os dispositivos inteligentes, sistemas inteligentes e sistemas decisórios inteligentes representam as principais formas em que o mundo físico de máquinas, instalações, frotas e redes pode se fundir mais profundamente com a conectividade, o Big Data e o mundo digital.

## NAVIOS AUTÔNOMOS

Conforme pontuado sobre as embarcações autônomas:

Um fator determinante que levou à busca de navios autônomos nos últimos anos, deveu-se ao sucesso de aviões não tripulados, tal como o General Atomics MQ-1 “Predator”, utilizados em várias missões de bombardeio tático nos cenários contra o Taleban (Afeganistão) e o Ísis (Síria e Iraque). As tarefas que tais aviões passaram a realizar foram ficando cada vez mais complexas, demonstrando que tal eficiência e o monitoramento a distância desses artefatos poderiam ser levados para os navios (ARAÚJO, 2015 apud CAPRARIO, p.30, 2018).

Assim, aponta-se a possibilidade da navegação autônoma desempenhar um papel cada vez maior no futuro do setor marítimo, alterando de forma significativa, os modelos de gestão portuária ao redor do mundo. Antes de tudo, é necessário que se faça a conceituação dos elementos a serem discutidos e abordados no presente trabalho, nesse sentido, destaca-se que “um Navio Autônomo, portanto, é toda embarcação capaz de conduzir-se sem que haja a presença humana a bordo para a sua condução, sendo comandada remotamente com o uso de inteligência artificial e sistema de comunicações por satélite e de abrangência global.” (CAPRARIO, p. 28, 2018).

Como estas embarcações se tratam de uma tecnologia disruptiva, que ainda está em curso, não existe uma legislação internacional para reger seu uso, embora existam esforços neste sentido. Contudo, é importante pontuar a necessidade de concretização de medidas normativas em âmbito global em relação a tais meios, assim como urge a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de âmbito marítimo tanto nacionais quanto internacionais acerca dessa temática.

Isto, para que os países possam preparar-se às alterações e fortes impactos em suas economias, modelos de negócios, atividades, entre outros, quando da concretização da tecnologia em curso. Outrossim, destaca-se que na atualidade o tema está em voga, dada sua elevada capacidade de impacto nas relações internacionais.

## CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

A partir da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar 1974/1988, que tem como objetivo “estabelecer os padrões mínimos para a construção de navios, para a dotação de equipamentos de segurança e proteção, para os procedimentos de emergência e para as inspeções e emissão de certificados” (CCA-IMO, Marinha do Brasil), carece de padrões, procedimentos e legislação para navios autônomos.

Também a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar carece de legislação em relação ao uso de navios autônomos, que no entendimento brasileiro, tal normativa tem por objetivo:

[...]estabelecer um novo regime legal abrangente para os mares e oceanos e, no que concerne às questões ambientais, estabelecer regras práticas relativas aos padrões ambientais, assim como o cumprimento dos dispositivos que regulamentam a poluição do meio ambiente marinho; promover a utilização equitativa e eficiente dos recursos naturais, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho (BRASIL, p.01, 2010).

Faz-se importante um breve aprofundamento sobre a Convenção em questão, que visa regular internacionalmente todas as relações, questões e elementos no âm-

bito dos mares e oceanos. Sobre a questão, neste trabalho, segue-se pela esteira de pensamento de Zanella (2017), que em sua obra realiza um levantamento histórico e bibliográfico sobre a relação do homem com o mar, sob uma perspectiva jurídica e de costumes internacionais relacionados a este ambiente marítimo.

O autor apresenta a temática do Direito do Mar como uma evolução natural histórica, onde, o espaço historicamente regido por normas consuetudinárias e de convivência entre os usuários, galgou para um ambiente orientado por uma normativa internacional multilateral, sob a égide das Nações Unidas, a já destacada Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Assim, destaca-se os esforços interestatais internacionais voltados à definição jurídica de espaços e limites marítimos, dados os interesses, sobretudo econômicos e geopolíticos dos Estados em discutirem a matéria. O panorama histórico do arcabouço jurídico relacionado ao mar é importante para a construção da narrativa do texto. De acordo com o autor, existia a necessidade de harmonização das definições e delimitações relacionadas ao espaço marítimo, visto que os Estados divergiam de posicionamento quanto a tais matérias, portanto, necessitava-se de uma regulamentação universal.

Após um longo período de acordos e negociações, a UNCLOS foi triunfante ao conseguir acomodar, em um único texto, diversos interesses dos distintos Estados, definindo, e até criando, espaços como: Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva, Zona Contígua, Alto Mar e Plataforma Continental, ainda versando sobre Pesca e Conservação de recursos do Alto Mar (ZANELLA, 2017).

Retomando a discussão sobre as embarcações autônomas, aponta-se que a Organização Marítima Internacional (IMO em inglês), em sua 99ª sessão do Comitê de Segurança Marítima (MSC 99), deu início aos grupos de estudos para regulamentação de embarcações marítimas de superfície autônomas (MASS).

O Comitê de Segurança Marítima (MSC) reconheceu em sua sessão que a IMO deveria assumir um papel proativo nessa questão, dados os rápidos desenvolvimentos tecnológicos relacionados à operação de navios em vários modos autônomos/automatizados. Um grande avanço foi a discussão sobre o “exercício de análise das Convenções sob o escopo do Comitê Legal, no que diz respeito aos navios autônomos de superfície” (Marinha do Brasil) na 106ª sessão do Comitê Legal da Organização Marítima Internacional (OMI), realizada no final de março de 2019, em Londres. De acordo com a Força militar brasileira:

Enfatize-se que o principal órgão técnico da OMI é Comitê de Segurança Marítima (MSC) e seus Sub-comitês, a quem compete examinar todas as questões que seja da competência da OMI com relação aos auxílios à navegação, construção e equipamentos de navios, dotação de material do ponto de vista da segurança, regras para evitar colisão, manuseio de cargas perigosas, procedimentos e exigências relativos à segurança marítima, informações hidrográficas, diários e registros de navegação, investigação de acidentes marítimos, socorro e salvamento, e quaisquer

outras questões que afetem diretamente a segurança marítima (MARI-NHA DO BRASIL, p.1, 2019).

O exercício de definição de escopo é visto como um ponto de partida e espera-se que toque em uma ampla gama de questões, incluindo o elemento humano, segurança, interações com portos, pilotagem, respostas a incidentes e proteção do ambiente marinho.

Devido a relevância do tema, o Comitê endossou a estrutura de um estudo exploratório sobre regulamentação como trabalho em andamento, incluindo o propósito e objetivo, a definição preliminar do MASS e os graus de autonomia, a lista de instrumentos obrigatórios a serem examinados, a aplicabilidade de acordo com os tipos e tamanhos de embarcações, a metodologia para o estudo e o plano de trabalho.

## O ANO DE 2018 COMO MARCO PARA A TECNOLOGIA LIGADA AOS NAVIOS AUTÔNOMOS

O navio autônomo foi além do estágio teórico e, segundo especialistas, está definido para inaugurar um novo modelo de negócios para o transporte marítimo. A Internet das Coisas pode unir e analisar dados sobre o navio, seu entorno, o clima e o mar.

O ano de 2018 foi um marco para a tecnologia ligada aos navios autônomos. Um dos marcos foi a entrega no navio militar autônomo (*Sea Hunter*) à Marinha dos Estados Unidos, após oito anos de desenvolvimento. “O *Sea Hunter* usa um avançado sistema de câmeras de alta resolução, Radares e AIS (*Automatic Identification System*), para identificar obstáculos e outras embarcações para assim evitar colisões.

Além disso, o marco referente à empresa Kongsberg, da Noruega, que, juntamente com a empresa Yara, pretendem confeccionar o primeiro navio de carga autônomo e elétrico do mundo com pretensões de substituir as viagens de caminhão por esses navios, utilizando a cabotagem: o YARA Birkeland.

A Kongsberg é referência em soluções de alta tecnologia e no desenvolvimento das mesmas, perpassando desde sistemas de defesa, aeroespacial até à segurança relacionada à tecnologia marítima. Enquanto a empresa Yara produz fertilizantes. Esse projeto do navio autônomo em parceria, o YARA Birkeland, está sendo apoiado pelo governo da Noruega.

“O YARA Birkeland inicialmente operará como uma embarcação tripulada, movendo-se para operação remota em 2019 e deverá ser capaz de realizar operações totalmente autônomas a partir de 2020.” (KONGSBERG, 2018 *apud* A. CAPRA-



RIO, 2018). Além disso, países como China e Japão também estão na corrida para a produção de navios autônomos. Contudo, um dos principais marcos foi a criação da Massterly, a primeira empresa do mundo especializada em navios autônomos.

A automação se caracteriza por um sistema automático de controle pelo qual os mecanismos verificam seu próprio funcionamento, efetuando medições e introduzindo correções, sem a necessidade da interferência do homem.

O desenvolvimento da automação nos navios só foi possível com a contribuição dos estaleiros e armadores, que permitiram que tecnologias novas fossem testadas em navios operantes, o que possibilitou em um curto período o aperfeiçoamento de três níveis básicos de automação: i) automação parcial, com tripulação guarnecendo a praça de máquinas e os outros setores do navio; ii) automação parcial, com um único tripulante; e iii) automação total, sem tripulação guarnecendo os setores do navio por um longo período (em geral 16 horas por dia).

## CONSEQUÊNCIAS DO EMPREGO DOS NAVIOS AUTÔNOMOS

Como consequências do emprego da automação a bordo, têm-se geralmente a diminuição da tripulação, bem como dos custos de manutenção, uma vez que os equipamentos operam em ótimas condições de funcionamento, o que gera também maior segurança da tripulação.

Além de evitar acidentes marítimos decorrentes de falhas humanas, redução de custos em relação à um navio tripulado (fatores humanos, segurança humana, etc, chega ser 40% mais econômico), maior espaço para carga (redução de cômodos/habitações para a tripulação) e diminuição do impacto ambiental em relação aos combustíveis emitidos por navios tripulados.

Os navios autônomos, a partir do aspecto econômico, visam diminuir os custos ligados à operação dos mesmos além da segurança humana e ambiental, porém, como sua utilização pode impactar questões ligadas à roubos de carga/material e a segurança virtual do próprio meio ou até mesmo auxiliar em vazamentos de óleos e evitar acidentes marítimos?

Essas são questões que devem ser discutidas mais a fundo, pois seria dificultoso combater à pirataria, visto que, podem ser navios não tripulados ou remotamente tripulados, além das questões ligadas à segurança virtual que inclui invasão de hackers no sistema. Outrossim, questões ligadas à acidentes marítimos, podendo colidir com outras embarcações.

Além disso, de acordo com a pesquisa da Organização Sindical Nautilus Internacional (KONGSBERG, 2018 apud CAPRARIO, p.114, 2018), também serão enfrentados os seguintes desafios em relação às embarcações autônomas:

1. Desafios da rotina e manutenção corretiva;

2. Falhas no equipamento e no sistema;
3. Redundância e confiabilidade de equipamento a bordo;
4. Erros de software (bugs);
5. Problemas de TI e comunicação;
6. Falhas e sensores devido ao calor e vibração;
7. Pirataria e ataques cibernéticos;
8. Segurança da carga;
9. Condições imprevisíveis do mar;
10. Tomadas de decisão no local em ambientes dinâmicos;
11. A relação entre navios autônomos e navios convencionais durante o período de transição.

Com efeito, conforme indica James Fanshawe (2018. p. 7), diversos são os setores que podem ser reconfigurados pelos sistemas autônomos marítimos, nessa esteira, “(1º) operações comerciais e transporte marítimo; (2º) controle de vias navegáveis interiores; (3º) setores críticos de energia, como óleo e gás; (4º) pesquisa científica marinha; (5º) gestão de ativos subaquáticos; (6º) operações de segurança e defesa e (7º) linhas de transmissão de dados marítimos.”.

Apesar das diferentes previsões sobre os prazos em que haverá maior presença de navios autônomos navegando pelos oceanos, a realidade é que os navios inteligentes estão definitivamente chegando. Um grande exemplo desse avanço tecnológico é a autoridade do Porto de Roterdã, localizado na Holanda, que começou a testar a navegação autônoma com um laboratório flutuante, preparando-se para a próxima etapa de autonomia. Converteu um navio de patrulha, em um laboratório flutuante que coleta dados, incluindo dados sobre a operação e a potência da embarcação, com câmeras, sensores e equipamentos de medição.

Dessa maneira, os dados são obtidos sobre as condições do tempo e da água e sobre a operação, potência e motor da embarcação. Além da navegação autônoma, o laboratório flutuante testará outros aplicativos. O uso de câmeras será testado, por exemplo, para inspeção automática de paredes de cais ou detecção de objetos na água. A combinação de sensores na água com sensores terrestres para desenvolver uma rede e infraestrutura inteligente também será investigada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, deve-se ter em vista a permanência da ideologia da globalização como uma das macrotendências mundiais. É evidente que ao introduzir esse meio de transporte autônomo (tendência mundial), haverá impactos disruptivos, podendo assim, traçar cenários em relação às legislações ligadas ao mar, portanto político, quanto na economia em relação ao transporte da carga quanto na segurança humana, além de poder traçar cenários em relação às tecnologias da informação e comunicação e à internet das coisas, visto que, há uma aceleração em relação ao desenvolvimento tecnológico cada vez mais integrado. Assim sendo, pode-se traçar cenários possíveis, realizáveis e/ou desejáveis.

Nessa corrida tecnológica, o país que concretizar o uso do primeiro navio autônomo estará a frente em relações aos impactos tecnológicos desse meio na economia e na política em relação aos outros Estados, podendo assim, desenvolver e amadurecer seu poder naval, marítimo e econômico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, M. Transformação digital na indústria 4.0. **Tese** (Doutorado). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017.
- CAPRARIO, A. **NAVIOS AUTÔNOMOS: AS PERSPECTIVAS DE UMA NOVA ERA NOS MARES**. Rio de Janeiro, 2018.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mega-tendências Mundiais 2030**. 2015.
- SCHWAB, K. **The Fourth Industrial Revolution**. World Economic Forum. 2016.
- SOUZA, N. V. ; MIRANDA, L. N. G. ; BRAGA, L. F. . **Os meios marítimos não tripulados: impactos práticos e jurídicos na navegação mercante e nos navios de guerra autônomos e remotamente controlados**. 2018.
- ZANELLA, Tiago V. **Manual de Direito do Mar**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017. 1ª Ed. 708p.

## INTERNET

- ANTAQ: <http://portal.antaq.gov.br> (acessado em 19/05/2019)
- BRASIL. Senado Federal. **Decreto Legislativo Nº 5, de 1987: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-5-9-novembro-1987-367281-publicacaooriginal-1-pl.html>> (acessado em 27/09/2019).

Port of Rotterdam Tests Autonomous Navigation: <https://worldmaritimenews.com/> (acessado em 13/08/2019)

<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/12/bem-vindo-era-dos-drones-maritimos.html> (acessado em 25/09/2019)

<https://www.ccaimo.mar.mil.br/solas> (acessado em 01/10/2019)

<http://www.mma.gov.br/informma/item/885-direito-do-mar> (acessado em 27/09/2019)

<https://www.marinha.mil.br/dhn/?q=pt-br/node/35> (acessado em 03/10/2019)

Seafarers' Jobs Not Threatened by Autonomous Ships: <https://worldmaritimenews.com/archives/248731/worlds-1st-autonomous-shipping-company-in-the-making> (acessado em 17/01/2019)

# 11

## **TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



## A INDUSTRIALIZAÇÃO CHINESA: DE DENG XIAOPING À ATUALIDADE

Marcos do Vale Araujo (DGEI-UFRJ)

Marcos Luiz da Cunha de Souza (DGEI-UFRJ)

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo central realizar um panorama do desenvolvimento econômico chinês desde a década de 70 até o momento atual. O marco temporal foi escolhido em consideração às profundas reformas na economia chinesa proporcionadas pela industrialização alavancada no governo Deng Xiaoping. Com isso, se busca conferir uma base histórica para o entendimento da estrutura política e econômica do país na atualidade. No que se refere ao cenário atual propriamente dito, será realizada uma relação entre o crescimento chinês e a ordem mundial contemporânea, considerando suas implicações na redistribuição de poder na política mundial e tensões com os Estados Unidos. O trabalho pode ser definido como uma pesquisa descritiva, utilizando métodos majoritariamente qualitativos em sua estruturação. Por fins metodológicos, serão utilizadas ferramentas tais como artigos e livros acadêmicos como métodos centrais de coleta de informações.

**Palavras-chave:** China, Industrialização, Desenvolvimento.

## INTRODUÇÃO

A China na década de 70 apresentava uma estrutura semi-industrializada, com a maior parte da população ocupada na agricultura, residindo nos interiores do país. Nesse sentido, havia um regime de pleno emprego com reduzida participação de trabalhadores qualificados na população economicamente ativa, baixa diversificação nos padrões de consumo e grande nivelamento social. Do ponto de vista do comércio exterior, vivia de forma semi-autárquica (MEDEIROS, 2008, p. 89-113).

Devido às prioridades da Revolução Cultural (1966-76), houve um deslocamento demográfico inverso ao longo dos anos 60, das cidades para o campo, que abrigava a maioria da população dedicada a uma agricultura de baixa produtividade. Já nos anos 80, as restrições ao deslocamento, motivadas por razões econômicas, foram relativamente afrouxadas aumentando a produtividade agrícola. Nessa linha, o crescimento do emprego industrial gerou um imenso ganho de produtividade para o conjunto da economia, pós reorganização interna das forças de trabalho rurais (MEDEIROS, 2008, p. 89-113).

O sucesso da China, para muitos, foi resultado de uma decisiva virada para economia de mercado no final dos anos 1970, revelando a superioridade intrínseca desta e as virtudes do capitalismo como máquina de crescimento por meio de modernização tecnológica. No entanto, as abordagens convencionais em relação à China são desafiadas quando se considera que esse sucesso pós-reforma de Deng não prescindiu do planejamento, das empresas estatais, do controle direto sobre a alocação dos investimentos, do monopólio estatal da terra e da liderança de um partido/estado.

Por outro lado, o apoio político dos EUA nos anos 70, diferente do convite ao desenvolvimento feito para o Japão, Coréia do Sul e Taiwan, não fez com que a China abrisse mão de sua estratégia de defesa autônoma com capacidade militar nuclear independente e sua retórica anti-imperialista liderada por um partido/estado.

O desenvolvimento econômico também se deu pela forte unificação do governo chinês com a Indústria e o Exército de Libertação Popular (ELP) (TREBAT, 2014, p. 303-324). No contexto da Guerra do Golfo Pérsico, em que os EUA mostraram ao mundo uma Revolução nos Assuntos Militares em termos de capacidades tecnológicas e inovações, Deng percebeu que para se ter uma economia rica precisaria de um exército forte e capaz de combater a guerra moderna.

Nessa lógica, o desenvolvimento chinês teve uma forte inclinação militar, parte de uma das quatro grandes modernizações que Deng teria proposto em seu programa, junto a agricultura, indústria e ciência e tecnologia. O objetivo dessa inclinação era expandir os gastos militares da União e controlar os laços comerciais que a indústria bélica havia construído ao longo dos anos 1980.

Nas próximas seções serão abordadas o histórico desse desenvolvimento, as mudanças feitas por Deng Xiaoping e as etapas de transição pelas quais a China



passou durante esse período até sua expansão global. Mais adiante, será exposto um debate teórico sobre como as relações internacionais podem enxergar, por meio do realismo e outras correntes centrais, esse desenvolvimento.

## UM HISTÓRICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CHINÊS

A primeira mudança fundamental estabelecida com as reformas lideradas por Deng Xiaoping e difundida nos anos 80 foi a dissolução das comunas, conferindo maior autonomia às vilas e municípios e a introdução do “sistema de contrato de responsabilidade” na produção camponesa, criando um regime de incentivos para o aumento da produtividade agrícola. Como este processo se deu simultaneamente com uma elevação dos preços agrícolas - estratégia deliberada do Governo - houve um grande ganho de renda, levando a uma expansão do emprego não agrícola em vilas e municípios e diversificação do padrão de consumo (MEDEIROS, 2008, p. 173-277).

Neste primeiro momento, a distribuição de renda manteve-se basicamente igualitária devido à elevação do preço básico da agricultura. A segunda mudança fundamental foi introduzida nos anos 90, com a flexibilização da “lei de bronze dos salários” que estabelecia um regime de emprego vitalício nas empresas estatais. A flexibilização desta lei gerou um desemprego em massa, entretanto, devido ao forte crescimento industrial, este fluxo foi absorvido produtivamente permitindo manter níveis elevados de emprego em meio ao impressionante processo de modernização. Foram introduzidos novos setores, novos padrões de consumo e novas técnicas produtivas, mas também forte diferenciação de renda do trabalho (MEDEIROS, 2008, p. 89-113).

O objetivo explícito era quadruplicar em 20 anos o produto per capita por meio das estratégias de: conciliação de mecanismos de planejamento central com descentralização administrativa; introdução gradual de mecanismos de mercado; introdução do sistema de contrato de responsabilidade no campo; criação de zonas econômicas especiais; e a manutenção das empresas estatais na posição de “*commanding heights*”<sup>1</sup> da economia, resultando na ampla recuperação da crise inflacionária supracitada (MEDEIROS, 2008, p. 173-277).

A estratégia de Deng Xiaoping visava ao longo dos anos 80 modernizar a economia (agricultura, indústria e tecnologia) e o exército e ao mesmo tempo preservar a unidade nacional e as instituições políticas assentadas no monopólio do poder do Partido Comunista Chinês (PCC) e do seu controle sobre o Exército Libertação Popular (ELP). Mas esta estratégia de modernização econômica sob controle levou,

---

1 Por *commanding heights* pode-se conceber a ideia de empresas que dominam setores críticos e que são fundamentais para a atividade econômica, como geração de eletricidade, produção pesada, mineração e transporte (KLING, 2011)

a despeito de seu êxito espetacular na agricultura e zonas econômicas especiais, a tensões macroeconômicas e inflação (cerca de 30% em 1989), ocasionando no final da década uma política de desaceleração econômica.

Com efeito, como resultado do elevado crescimento, a China apresentou sucessivos déficits de transações correntes na segunda metade dos anos 80 e devido à parcial liberalização dos preços, houve pressões inflacionárias (puxadas por matérias-primas e alimentos). Em contrapartida, o governo adotou uma política de contração econômica e maior controle da economia. Ao lado destas questões, a expansão de atividades ilegais e corrupção nas zonas econômicas especiais levaram ao fortalecimento das posições críticas à abertura econômica (MEDEIROS, 2008, p. 89-113).

As etapas de transição chinesa para o desenvolvimento podem ser descritas dessa forma: 1) eliminação gradual dos controles de preços e manutenção do “*dual track price system*”; 2) lenta privatização das empresas; 3) manutenção temporária da intervenção estatal sobre a direção das grandes empresas; 4) expansão do gasto público principalmente em investimento das empresas estatais e infraestrutura; 5) política monetária expansionista; 6) preservação do sistema bancário estatizado; 7) controle do comércio externo e dos fluxos de capitais (MEDEIROS, 2008, p. 173-277).

A expansão dos investimentos militares se deu por intermédio do “Grande Compromisso”, que assentava: 1. O ELP apoiaria as reformas de Deng, a primazia do partido e a unidade do estado; 2. em contrapartida, os líderes do partido nas províncias garantiriam a remessa de rendas para o governo central; 3. o governo central, por sua vez, financiaria a contínua modernização do exército.” (MARTI, 2007, p. 12). Esse acordo resultava na formação de uma unidade entre exército, partido e nação, além de criar um dinâmico complexo industrial militar voltado para a produção de armas tecnologicamente superiores que era objetivo inicial de modernização pós eventos no Golfo Pérsico.

A afirmação econômica e política da China na região da Ásia e Pacífico e sua crescente necessidade de importação de energia e armas tem levado a crescentes tensões políticas com os EUA, fortalecendo políticas (já em curso neste país) voltadas a uma estratégia de contenção da China; Medeiros (2008) levanta a ideia de que atritos com os Estados Unidos eram eminentes, visto o dilema de segurança que surge - onde se não investisse em estratégias de segurança, corria risco de retaliação e se investisse, também corria tal risco. No caso energético, a expansão chinesa no plano político traduz a sua crescente dependência que forçosamente a levou ao “grande jogo” e a uma diplomacia global na África, América Latina, Rússia e Estados Unidos (MARTI, 2007, p. 12).

A modernização do exército constitui, por sua vez, a preservação do pacto de poder interno e um projeto de defesa e garantia da integridade da China, incluindo a não independência de Taiwan. Adicionalmente, a “guerra ao terror” anunciada pelo

governo americano após o atentado de 11 de setembro de 2001, criou a oportunidade para uma aproximação militar com a Rússia na defesa da integridade territorial contra as iniciativas separatistas (Chechênia, Tibete, Taiwan), mas de fato voltada para uma maior presença militar na Ásia Central (TREBAT, 2014, p. 303-324).

## REALISMO, SOFT POWER E SECURITIZAÇÃO: A ASCENSÃO CHINESA SOB O PRISMA DA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O cenário do pós-Guerra Fria foi marcado por uma verdadeira mudança na distribuição de poder no cenário internacional. A derrocada da ordem mundial bipolar foi consubstanciada não só por mudanças práticas na política internacional, na Grande Estratégia dos Estados e de suas Agendas de Segurança, mas sobretudo por uma alteração marcante nos pressupostos teóricos e paradigmáticos que guiam suas relações exteriores.

Apesar dessa alteração, as abordagens convencionais pautadas na figura do Estado não se tornaram inválidas. Na verdade, as tensões geopolíticas globais geradas por instabilidades políticas e econômicas ligadas à Estados-Falidos ou até mesmo ao terrorismo internacional apenas as forçaram a adaptações e ampliações em sua abordagem. Excluindo fatores centrais característicos do pós-Guerra Fria, tais como a emergência de novos atores e da redefinição dos Estudos de Segurança Internacional, cabe aqui considerar novas roupagens das clássicas relações interestatais.

A literatura voltada para as interpretações da ordem mundial e a configuração de poder no sistema internacional é extensa e variada. Guiado por premissas positivistas tais como a racionalidade, generalizações metodológicas e tentativas de conferir um caráter simplista à teoria, Robert Gilpin busca estudar a ordem mundial em seu todo por meio de um modelo objetivo de análise.

Em seu livro *War and Change in World Politics* (1981), Gilpin entende que a estabilidade e ordem na política internacional depende de uma distribuição de poder segundo uma lógica hierárquica, isto é, com a consolidação de uma potência hegemônica. De acordo com a sua Teoria da Estabilidade Hegemônica, era uma característica natural da estrutura internacional que uma potência que apresentasse um crescimento diferenciado em suas capacidades militares e econômicas geraria uma instabilidade política em relação à hierarquia de prestígio da ordem mundial.

Nesse sentido, tais controvérsias seriam solucionadas por meio de um conflito que capaz de ocasionar uma mudança sistêmica, isto é, uma mudança no padrão de governança do sistema como um todo. Nas palavras de Gilpin (1981, p. 42-43), consiste em alterações da distribuição de poder internacional, na hierarquia de prestígio e nas regras inerentes ao sistema. Trata-se de uma substituição de uma potência em declínio por outra em ascensão.

Em um viés gilpiniano, seria possível afirmar que existe uma relação entre a ascensão econômica chinesa e a iminência de conflito. Tal lógica é também corroborada pela afirmativa do autor (ibid, p. 34) de que as nações que aumentaram seu prestígio o fizeram pois conseguiram transformar seu poder econômico em poder militar, considerando a própria natureza liberal da ordem hegemônica estadunidense.

Sob uma mesma epistemologia, a interpretação de hegemonia sob uma lógica inteiramente pautada na figura do Estado e de suas intenções agressivas é retomada por Mearsheimer na Teoria do Realismo Ofensivo. Dessa forma, um Estado deveria maximizar seus poderes não só para fins de sobrevivência, mas de modo a atingir uma posição confortável de hegemonia regional. No seu ver, portanto, os realistas ofensivos acreditam que “as potências do status quo raramente são encontradas na política mundial, porque o sistema internacional cria poderosos incentivos para os Estados buscarem oportunidades para ganhar poder às custas dos rivais e tirar proveito dessas situações quando os benefícios superam os custos” (MEARSHEIMER, 2001, p. 32).

É justamente por isso que seu argumento é que, se a China continuar a crescer economicamente, tentará dominar a Ásia assim como os Estados Unidos dominou o Hemisfério Ocidental. Tal atitude, em seus termos, gerará uma intensa competição de segurança com um potencial considerável de guerra (MEARSHEIMER, 2014). Dadas as circunstâncias da realidade atual, com a complexidade econômica chinesa e importantes iniciativas como o *Belt and Road*, na ótica de Mearsheimer seria inevitável a ocorrência de um conflito de grandes proporções entre China e Estados Unidos.

Ademais, é de se questionar as aspirações chinesas ao utilizar o seu poder econômico para consolidar sua posição no cenário mundial. Como pode ser percebido por meio do *Belt and Road*, tal fato se dá sobretudo por meio do seu forte poder financeiro sob países economicamente fracos e dependentes de investimentos externos à projetos de infraestrutura (HUANG, 2016).

O terceiro objetivo dos estados, e no mundo moderno um objetivo cada vez mais importante, é controlar ou pelo menos exercer influência sobre a economia mundial, ou o que pode mais apropriadamente ser chamado de divisão internacional do trabalho. [...] desde o surgimento de uma economia de mercado internacional no século XVII e sua extensão em todo o mundo no século XIX, o poder de mercado ou poder econômico tornou-se um dos principais meios pelos quais os Estados procuram organizar e manipular a divisão internacional do trabalho para seu próprio benefício (GILPIN, 1981, p. 24, tradução nossa).

Conforme Kassab e Araujo (2019, p. 7) apontam, os empréstimos chineses, seja bilateralmente da China ou do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), acabam por ser um caminho tomado pelos países requerentes. Tal fato isenta esses governos mais fracos de constrangimentos políticos de grandes po-

tências acionistas do Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo os autores, trata-se de uma forma mais inteligente e eficiente de controle econômico.

Ademais, é conveniente entender a influência chinesa não só em termos de seu *hard power*, isto é, sua capacidade de exercer controle e poder pela via da coerção explícita. No que se refere à importância do AIIB nesse sentido, assim como a auxílios econômicos e políticos de modo geral, o que se evidencia é uma expressão de *soft power*. Segundo Nye (2004, p. 5), “o país pode obter os resultados que deseja na política mundial porque outros países - que admiram seus valores, emulam seu exemplo, aspiram a seu nível de prosperidade e abertura - querem segui-lo.”

A própria discussão sobre o *soft power* exercido pela China se entrelaça com as considerações sobre hegemonia já articuladas anteriormente. Tal fato se explica a partir do momento que o sucesso econômico chinês materializa uma externalidade positiva aos países regionais, estes passando a encarar a China como um verdadeiro hegemom. Não somente isso, Xing (2019, p. 43) aponta que essa realidade gera discussões globais se o desenvolvimento econômico é melhor condicionado à arquitetura política da democracia Ocidental ou pela gestão profissional da governança chinesa.

Cabe aqui, com esses aspectos, entender que o poder econômico possui suma relevância ao provocar um entendimento dos rumos tomados pela política mundial. Keohane e Nye (2011) assumem um compromisso, ao discorrer sobre a interdependência complexa, em desmistificar as noções de que a economia seria um campo secundário, ou comumente tratadas nos debates acadêmicos de Relações Internacionais como *low politics*.

Vale dizer ainda que tal ênfase já era dada por Carr nos primeiros ensaios do que viria a se consolidar como realismo político. O autor indica que a força econômica sempre foi um instrumento de poder político, principalmente pela sua associação com o poder militar no alcance dos mesmos objetivos. “O poder econômico não pode ser isolado do poder militar, nem o militar do econômico. Ambos são partes integrantes do poder político, e a longo prazo, um é impotente sem o outro” (CARR, 1946, p. 132, tradução nossa).

Nessa linha, o autor pondera uma série de estratégias comumente utilizadas ao longo da história que corroboraram a capacidade dissuasória do poder econômico, como a autossuficiência econômica, bloqueios econômicos, guerras comerciais e tarifas (CARR, 1946). Algumas das estratégias podem ser claramente observadas no cenário político internacional, a ver com a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China assim como as medidas tomadas pelo governo americano ao realizar uma verdadeira securitização da multinacional chinesa Huawei.

Uma guerra comercial simboliza basicamente o aumento de tarifas sobre bens estrangeiros, sendo assim uma tática que visa a geração de prejuízos à países específicos durante uma relação comercial. A guerra comercial é encarada como uma medida de caráter protecionista, visto que as tarifas impostas, além de desgastar a economia do país específico, estimulam o consumo de bens produzidos no âmbito doméstico.

Tal medida foi evidenciada de forma clara no cenário internacional, nos últimos meses, com as duas maiores economias do mundo aumentando as taxas sobre bens comercializados. Segundo o noticiário internacional, em meados de maio, os EUA aumentaram as tarifas de 10% para 25% sobre 200 bilhões de dólares de produtos chineses, seguido de retaliação da China com a elevação das taxas sobre 60 bilhões de dólares de produtos estadunidenses<sup>2</sup>.

Por fim, muito se discute sobre o recente posicionamento dos EUA ao encarar a atuação da multinacional chinesa Huawei como uma questão de segurança nacional. O receio deriva das incertezas sobre a tecnologia 5G a ser implementada pela empresa, com dúvidas acerca de sua utilização para fins de espionagem. De acordo com a mídia internacional, os EUA adicionaram a empresa na lista de companhias que as firmas estadunidenses não podem comercializar a menos que possuam uma licença<sup>3</sup>.

Nessa linha, o entendimento da situação pode se dar por meio das lentes proporcionadas por Buzan, Waever e Wilde (1998). À luz da Teoria da Securitização<sup>4</sup>, pode-se entender figuras centrais do governo americano, como o vice-presidente Mike Pence, enquanto um ator securitizante, a partir do momento que sustenta o discurso de que a atuação da Huawei simboliza um empecilho fundamental à segurança nacional<sup>5</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, pôde se observar ao longo do trabalho que a China entrou no novo milênio essencialmente pela continuidade de uma estratégia de alto crescimento sob o controle do Partido Comunista Chinês com o aval do Exército de Libertação Popular. A crescente desigualdade de renda e polarização regional levaram a introdução de novas políticas de investimento e ênfase maior na infraestrutura que, ao lado de uma maior ênfase na política tecnológica, vem gerando grandes transformações na sua estrutura produtiva e nas suas condições sociais.

Esta persistência no crescimento acelerado resultou, por seu turno, numa extraordinária demanda por matérias-primas e energia com importantes impactos

2 BBC. A quick guide to the US-China trade war. 2019. <<https://www.bbc.com/news/business-45899310>>

3 BBC. Huawei: US blacklist will harm billions of consumers. 2019. <<https://www.bbc.com/news/business-45899310>>

4 Sob influência construtivista, Williams (2008, p. 69) aponta que a securitização é vista como um processo no qual um autor declara um problema particular, dinâmica ou ator como uma “ameaça existencial” a um objeto de referência particular. Se aceito por uma audiência relevante, isso gera uma suspensão da política normal e o uso de medidas emergenciais para responder a essa crise.

5 FOX BUSINESS. Pence: Huawei operating as a 5G network is a ‘fundamental compromise’ of national security. 2019. <<https://www.bbc.com/news/business-45899310>>

sobre o preço destes bens. Por fim, conforme os pontos elencados nas seções anteriores, constata-se que a crescente dependência da China às importações de energia e a ruptura do status quo regional decorrente de sua ascensão econômica e política vem marcando uma realidade de maior rivalidade com os interesses estratégicos dos EUA.

## BIBLIOGRAFIA

- BBC. **A quick guide to the US-China trade war**. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-45899310>> Acesso em: 01 jun. 2019
- \_\_\_\_\_. **Huawei: US blacklist will harm billions of consumers**. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-48441814>> Acesso em: 01 jun. 2019.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. 1 ed. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, 1998. 239 p.
- CARR, E. H. **The Twenty Years' Crisis: 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**. 2 ed. Londres: Macmillan & CO. LTD, 1946. 247 p.
- GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. 1 ed. Reino Unido: Cambridge University Press, 1981. 287 p.
- HUANG, Y. **Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment**. China economic review, Beijing, v. 40, n. 5, p. 314-321, jul. 2016.
- KASSAB, H. S.; ARAUJO, M. V. The Geopolitics of Economic Competition: China versus the United States. **OMNIDEF ANALYSIS**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <[https://www.esg.br/publi/copy\\_of\\_OMNIDEFANALYSE-DIO3ABRILDE2019revisadoem060519.pdf](https://www.esg.br/publi/copy_of_OMNIDEFANALYSE-DIO3ABRILDE2019revisadoem060519.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2019.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4 ed. Estados Unidos: Pearson, 2011. 365 p.
- KLING, A. **The New Commanding Heights**. CATO Institute, 2011.
- LIMITONE, J. **Pence: Huawei operating as a 5G network is a 'fundamental compromise' of national security**. Fox Business, 2019. Disponível em: <<https://www.foxbusiness.com/politics/pence-huawei-operating-as-a-5g-network-is-a-fundamental-compromise-of-national-security>>. Acesso em: 01 jun. 2019
- MARTI, M. **A China de Deng Xiaoping**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.
- MEARSHEIMER, J. J. **Can China Rise Peacefully?** The National Interest, 2014. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>> Acesso em: 01 jun. 2019.
- \_\_\_\_\_. **The Tragedy of Great Power Politics**. 1 ed. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2001. 493 p.

MEDEIROS, C. **China: Desenvolvimento Econômico e Ascensão Internacional**. In: III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. (Org.). China. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008, p. 89-113.

MEDEIROS, C. **Desenvolvimento Econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China**. In: José Luis Fiori; Carlos Medeiros; Franklin Serrano. (Org.). O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 173-277.

NYE, J. S. **Soft power: The Means to Success in World Politics**. 1 ed. Nova Iorque: Public Affairs, 2004. 206 p.

TREBAT, N.; MEDEIROS, C. Military Modernization in Chinese Technical Progress and Industrial Innovation. **Review of Political Economy**, v. 26, p. 303-324, 2014.

WILLIAMS, P. D. **Security Studies: An Introduction**. 1 ed. Estados Unidos: Routledge, 2008. 576 p.

XING, L. **Understanding the Multiple Facets of China's "One Belt One Road" Initiative**. In: \_\_\_\_\_. Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative. Reino Unido: Palgrave Macmillan. 2019. p. 29-56.



## O PROBLEMA DA OCIDENTALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO E A “INVENÇÃO DO OUTRO”

Beatriz Leal (PPGEST/INEST/UFF)

### RESUMO

A literatura dominante do campo das Relações Internacionais retrata o surgimento do arcabouço teórico da disciplina, com o fim da Primeira Guerra Mundial, a partir de duas principais perspectivas: a cronológica e a de posições concorrentes. Tendo em vista que, ao estudar o desenvolvimento de ambas, é possível perceber que elas evidenciam a atual hegemonia dos Estados Unidos no campo teórico da área, o presente artigo tem como objetivo compreender um pouco mais acerca deste panorama. Ele irá, assim, discorrer sobre a história da disciplina e seus embates teóricos; pontuar algumas razões da hegemonia teórica estadunidense no campo; e identificar as alternativas existentes a essa ótica dominante, bem como a importância delas. A pesquisa faz menção, principalmente, ao Pós-Colonialismo, buscando elucidar de que forma essa teoria é relevante para o debate proposto, sem, contudo, a pretensão de determinar a melhor ou mais adequada abordagem para o estudo da área.

**Palavras-Chave:** Relações Internacionais, Pós-Colonialismo, Ocidente

## INTRODUÇÃO

A literatura dominante do campo das Relações Internacionais (RI) retrata a consolidação teórica da disciplina, com o fim da Primeira Guerra Mundial, a partir de duas principais perspectivas: a cronológica e a de posições concorrentes. Independente da abordagem de escolha, é importante perceber que o que fez com determinada teoria predominasse em detrimento das outras, nos diferentes momentos históricos, foram razões políticas. Com o decorrer do tempo, as Relações Internacionais se tornaram, essencialmente, uma ciência social estadunidense. Essa percepção se tornou ainda mais evidente com a vitória dos Estados Unidos sobre a União Soviética (URSS) no conflito da Guerra Fria. No entanto, frente à imposição da hegemonia ocidental, conduzida amplamente por diretrizes da política externa estadunidense, mudanças e reflexões de cunho político-social foram despertadas ao redor do mundo – e essas alterações não foram percebidas nas Relações de forma diferente.

A partir deste panorama introdutório, o presente artigo vai se propor a compreender um pouco mais da história das Relações Internacionais e seus embates teóricos. Depois, o trabalho irá discorrer mais amplamente sobre de que forma e por qual razão esse “ocidente epistemológico” foi estabelecido no campo. E, por fim, frente à realidade da disciplina analisada anteriormente, o estudo irá se dedicar a entender a importância das teorias refletivistas ou pertencentes ao Quarto Debate das Relações Internacionais, tal qual as suas especificidades e objetivos. Na pesquisa em questão, o foco será na teoria do Pós-Colonialismo nas Relações Internacionais. Isso, porque o campo não só se encontra centrado no Ocidente e, mais precisamente, nos Estados Unidos nos dias atuais, como também traça suas origens modernas até uma época em que o imperialismo estava no auge, de modo que a colonização e a escravidão moldaram o presente e o futuro de mais de dois terços da população mundial.

Entretanto, é importante pontuar que o presente artigo não tem a intenção de determinar se existe uma teoria melhor ou mais adequada para o estudo das Relações Internacionais – pelo contrário. Muito mais interessante é a construção de uma disciplina de RI mais propícia ao diálogo e ao enriquecimento mútuo, confiando respeito à existente variedade de tradições de conhecimento dos diferentes espaços geográficos, sociedades e experiências ao redor do mundo. O objetivo do presente artigo remonta única e exclusivamente à percepção de uma ideia: a maioria da população do mundo não se encontra no Ocidente. Desse modo, a fim de identificar caminhos para futuros menos conflituosos e mais justos, o modo como o panorama do conhecimento acerca da área das Relações Internacionais está estabelecido nos dias atuais mostra-se insustentável.

## O OCIDENTE EPISTEMOLÓGICO

No que concerne à história do que começou a ser entendido como uma disciplina consolidada das Relações Internacionais, os livros didáticos contam uma – ou, ocasionalmente, duas – versões principais da mesma. A primeira narra a história do desenvolvimento do campo a partir de uma perspectiva cronológica, iniciando-se ao final da Primeira Guerra Mundial e retratando a primazia do Liberalismo no período entre guerras, isto é, até a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Com o fim dessa Grande Guerra, a teoria realista passou a dominar as Relações Internacionais, de modo que, depois de um intervalo, uma variedade de abordagens surgiram e engajaram-se em disputar o posto de percepção dominante. Esse debate ocorreu entre o neorealismo e o neoliberalismo, na década de 1980, e, mais tarde, nos anos 1990, deu origem a um novo consenso que Ole Waever (1996, p. 163-164) denominou de “síntese neo-neo” (SMITH, 2000, p. 376).

A outra versão apresenta uma dinâmica de discussão entre posições concorrentes. Aqui, a principal alegação é a de que o arcabouço teórico das Relações Internacionais avançou por meio de uma série de “grandes debates”. Foram eles: entre a teoria liberal e o Realismo ao final da década de 1930; entre o tradicionalismo e o behaviorismo na década de 1960; entre abordagens centradas no Estado e transnacionalistas com o chegar dos anos 1970; entre três paradigmas concorrentes no chamado debate inter-paradigma em 1980; e, por fim, o debate mais recente, entre a *síntese neo-neo* e um conjunto de abordagens alternativas desde o início dos anos 1990. Esse último embate teórico também pode ser entendido como racionalismo *versus* refletivismo, respectivamente, bem como a forma como se deu o desenvolvimento histórico das teorias de RI diz muito sobre a realidade na qual a área se encontra atualmente (Ibidem).

É importante perceber que o que pode ser entendido como a principal razão de a perspectiva liberal ter predominado no momento definido como fundacional da disciplina, advém de a mesma ter emergido da carnificina da Primeira Guerra Mundial, frente a qual o sistema internacional encontrava-se traumatizado (Ibid., p. 377). No pós-Segunda Guerra, o processo que estabeleceu o Realismo como a teoria preponderante neste período foi o mesmo: os valores propagados pelo Liberalismo não impediram a eclosão de uma nova guerra. Ainda nesse prisma, da mesma forma que, anteriormente, os ideais liberais tiveram como seu grande precursor e porta-voz o ex-presidente estadunidense, Woodrow Wilson, a consolidação do paradigma realista também promoveu, mais tarde, os Estados Unidos como a principal fonte e o principal exportador do conhecimento acerca das Relações Internacionais.

O segundo debate, por sua vez, – cujos principais expoentes da ala tradicional foram o fundador da Escola Inglesa, Hedley Bull, e os cientistas sociais estadunidenses – pareceu evidenciar a vitória por parte dos estudiosos que adotavam as

metodologias de quantificação, modelagem formal e escolha racional. Esses faziam referência à Física e à Economia, expressando a esperança de que as Relações Internacionais pudessem ter sucesso semelhante ao se tornarem igualmente científicas (TICKNER, 2011, p. 609). Embora essa mudança fosse menos evidente na Europa, concedeu a disciplina estadunidense uma legitimidade “científica” perante as demais correntes de pensamento e regiões não-ocidentais ou periféricas.

Nessa perspectiva, para Stanley Hoffmann (1977), – que nomeou Hans Morgenthau como o pai fundador da disciplina – a visão realista acerca do mundo mostrava-se ideal, tendo em vista o novo papel dos Estados Unidos no sistema internacional, isto é, como superpotência global emergente. Além disso, os Estados Unidos do pós-guerra proporcionaram um clima institucional favorável à receptividade da tradição científica. Isso, porque os pensadores estadunidenses compartilhavam de uma convicção muito particular: todos os problemas podem ser resolvidos e que a forma de os resolver é aplicar o método científico, assumindo-o como isento de valor, e combinando-o à investigação empírica, à formação de hipóteses e ao desenvolvimento de testes (TICKNER, 2011, p. 609-610).

No entanto, é importante ressaltar a perspectiva de Steve Smith. Isso, porque o autor afirma que as Relações Internacionais estadunidenses, ainda que hegemônicas, encontra-se mais limitadas, ao invés de terem desenvolvido um alcance mais amplo, como era o esperado. Além da percepção essencial de que a popularidade das metodologias científicas, característica dos Estados Unidos, não garante, necessariamente, o êxito na aplicação destas nas demais partes do mundo, a Teoria da Escolha Racional, por exemplo, demonstrou uma incapacidade de explicar os eventos de 11 de setembro de 2001. Ele alertou que uma disciplina dominada pela escolha racional e metodologias positivistas geralmente corre o risco de não entender outras culturas e identidades e, assim, tornar-se cada vez mais um campo muito distante das agendas e preocupações de outras partes do mundo (2002, p. 68).

Assim sendo, é necessário pontuar que a história de um área raramente configura-se como um processo neutro ou imparcial; ao contrário, ele está vinculado a interesses de legitimar determinada hegemonia sobre uma disciplina e seu campo de conhecimento. No que tange às Relações Internacionais, esses pontos de vista são utilizados para justificar uma leitura específica da história do pensamento da política internacional e para estabelecer os termos da discussão que concerne à natureza da relevância e da adequação das demais abordagens no debate teórico (SMITH, 2000). Tendo em vista o retratado anteriormente, o fato de os estudiosos das Relações Internacionais tenderem a escrever sobre a história da disciplina através de uma série de grandes debates metodológicos pressupõe, em todos os casos, um vencedor e um perdedor. Assim sendo, questões de poder e privilégio entram no jogo (TICKNER, 2011).

Nesse cenário, os “vencedores” – na maioria das vezes localizados na corrente *mainstream* do pensamento da ciência social – raramente estão dispostos a envolver

os “perdedores”. Ciência social esta que, a partir da reflexão acerca das origens e do desenvolvimento das Relações Internacionais apresentados, mostra-se, ainda hoje, dominada pela perspectiva estadunidense. Do mesmo modo, essa tendência continuou sendo reproduzida por aqueles que posteriormente refletiram sobre a evolução do campo. A disciplina, portanto, segue falando do centro sobre o todo, onde há um diálogo escasso e dificultado entre perspectivas concorrentes e, principalmente, periféricas, permanecendo a percepção de há um “progresso” à medida que a disciplina se aproxima mais e mais da “verdade” e da teoria mais adequada para a área.

“THE DISCIPLINE OF INTERNATIONAL RELATIONS IS STILL  
AN AMERICAN SOCIAL SCIENCE.”

Como foi visto na seção anterior do trabalho, as Relações Internacionais seguem sendo, nos tempos atuais, uma ciência social estadunidense. Atualmente, a comunidade de RI dos Estados Unidos adere a uma perspectiva teórica dominante, o racionalismo, a qual está inserida em uma espécie de diálogo e debate com a forma mais convencional do Construtivismo. Entretanto, outras abordagens, as refletivistas, tem recebido pouca atenção em periódicos, livros didáticos e currículos nos EUA. A partir disso, faz-se relevante compreender um pouco mais sobre essa hegemonia estadunidense no conhecimento das Relações Internacionais, principalmente para, mais tarde, compreender a sua relação com as teorias refletivistas ou do quarto debate teórico da disciplina. Esse tópico do presente estudo se dedicará a esta análise.

A principal e predominante razão a qual se atribui esse panorama diz respeito ao alinhamento entre a agenda política e a agenda acadêmica do país, algo que tem feito parte dos Estados Unidos desde o primeiro debate teórico das Relações Internacionais. Isso se dá, essencialmente, devido à noção de que os EUA detém a hegemonia nos campos político, militar, econômico, social e cultural no sistema internacional e, com isso, serão também hegemônicos na disciplina internacionalista. O país exporta para o restante do mundo, portanto, através do arcabouço do campo, tanto as suposições epistemológicas e metodológicas dominantes de uma teoria (frequentemente implícitas) quanto a sua agenda política (SMITH, 2000, p. 399).

Nessa linha, através de suas contribuições, o autor Thomas J. Biersteker (2009, p. 321) chama atenção para a ausência do reconhecimento da legitimidade da compreensão interpretativa e da teoria crítica nas graduações e pós-graduações em Relações Internacionais nos Estados Unidos. Isso, porque, ao optar por moldes e análises causais, os estudiosos do campo demonstram automaticamente a relação que esse tipo de metodologia tem como o papel dos EUA de gerenciar e controlar o sistema internacional. Essa ausência de perspectivas críticas contribui, por conseguinte, para a reprodução da hegemonia estadunidense, retribuindo de modo recíproco

a formação da própria política externa do país. Assim sendo, todos os estudiosos de Relações Internacionais – inclusive os críticos – parecem estar envolvidos em debates dominados pelos Estados Unidos, um compromisso que não é correspondido pelo *mainstream* em relação aos demais países e teorias.

Desse modo, de acordo com Ann Tickner (2011, p. 610-611), apesar de existir uma conjuntura de estudos de Relações Internacionais muito mais metodologicamente pluralista fora dos EUA, as tradições teóricas estadunidenses e as preocupações com a política externa de Washington moldaram, e continuam a moldar, em um grau descomedido, a agenda de RI, tal qual seus métodos de análise. A insularidade do campo estadunidenses impede, portanto, que estudiosos do país reconheçam até que ponto as construções, estruturas e debates teóricos da área são motivados por preocupações da política externa do Estado e de seus líderes políticos. Um grande exemplo disso é o fato de que o primeiro periódico de RI nos Estados Unidos e o que é visto, hoje, como o principal da área, a revista *Foreign Affairs*, tem como responsável pela sua publicação o *Council of Foreign Relations*.

Nas palavras dos autores Laurence H. Shoup e William Minter (2004), o conselho é uma parte fundamental de uma rede de pessoas e instituições geralmente mencionadas por apoiadores como “*the establishment*”. Ele possui ligações com o governo do país, grandes fundações, meios de comunicação, universidades de elite e outras organizações de planejamento de políticas privadas. Em concordância, para James Perloff (1988), os empresários mais sofisticados usam o conselho para desenvolver uma política externa agressiva e expansionista, principalmente a partir do pós-Segunda Guerra, sob a égide da natureza do imperialismo estadunidense. Os líderes da instituição, por exemplo, defenderam estratégias, levadas a cabo nos anos 1950 e 1960, de ações contrarrevolucionárias específicas ao redor do mundo.

Além disso, é importante ressaltar que a revista apresentou uma trajetória nominal no mínimo curiosa para um periódico que se propõe a discutir a política externa dos Estados Unidos e os assuntos globais. Ela foi fundada em 1910, primeiramente sob a titulação de *Journal of Race Development*. Mais tarde, em 1919, foi renomeada de *Journal of International Relations* e, três anos depois, em 1922, tornou-se a *Foreign Affairs* – o relatório oficial do *Council of Foreign Relations* (TICKNER, 2011, p. 612). Cabe ressaltar que, ainda nos anos 1990, o esboço que deu origem à famosa obra de Samuel P. Huntington foi, anteriormente, um artigo para a *Foreign Affairs: The Clash of Civilizations?* (FOREIGN AFFAIRS, 1993). Dessa forma, é possível perceber que o artigo principal dessa edição defendeu uma agenda de pesquisa focada no progresso de raças e Estados atrasados.

Com a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria, a consolidação da hegemonia do Ocidente como diretriz de política externa fica evidente, bem como seus governantes seguem, até então, conduzindo políticas baseadas na antiga premissa da segurança hemisférica do findo conflito bipolar, definindo-as com base em perspectivas unilaterais e que não admitem questionamentos. Uma ordem mundial imperialista e a ideia de dependência, anexadas às diretrizes da política externa

estadunidense, estabeleceram a incessante busca pelo paradigma democrático-liberal capitalista, baseado no binômio liberdade-desenvolvimento. Noções como a de terceiro-mundismo e a de uma atualizada Teoria da Modernização ganharam espaço, bem como as teorias culturalistas – as quais definem o caráter híbrido das culturas não-ocidentais como responsável pelo subdesenvolvimento dessas regiões (AYERBE, 2002, p. 41).

Dessa maneira, é importante perceber que a disseminação de processos paralelos de liberalização política e econômica ao redor do mundo não representou, na maioria dos casos, uma melhora substancial e permanente nos indicadores de crescimento e distribuição da renda. Do mesmo modo, a inexistência de alternativas sistêmicas à democracia liberal e a exportação do discurso da Paz Liberal, por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), não significaram, necessariamente, o fim dos conflitos. A abordagem do “fim da história” (FUKUYAMA, 1992, p. 11) apresenta um cenário mundial de convergência em direção ao “capitalismo democrático e liberal”, no qual a maioria dos países enfrenta desafios associados, principalmente, aos custos de transição. Essa noção contribui, portanto, para a promoção de padrões de exclusão social que atravessam as fronteiras nacionais e a concentração do desenvolvimento em áreas geográficas bem demarcadas, tornando cada vez mais explícitas as desigualdades regionais (AYERBE, 2002, p. 17).

Por fim, a partir desta nova configuração político-social do mundo, os aspectos que derivam da afirmação da identidade cultural tornaram-se estratégicos e passam a representar uma perspectiva rica de variantes para a compreensão da dinâmica global das Relações Internacionais e das relações entre Estados, no contexto posterior à Guerra Fria. Foi a partir e neste cenário que o arcabouço teórico da disciplina também sofreu algumas alterações, e as teorias refletivistas ou pertencentes ao Quarto Debate teórico de RI emergiram. Desse modo, este será o próximo assunto a ser discutido pelo artigo em questão, abordando, em específico, o Pós-Colonialismo nas Relações Internacionais.

## DO PACTO COLONIAL AO PÓS-COLONIALISMO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Historiadores pós-coloniais e filósofos têm, há muito tempo, reconhecido a relação íntima entre a ciência ocidental em geral e o projeto imperial. Nesse prisma, em sua obra, a filósofa Sandra Harding (2004, p. 128-136) entende as viagens de descoberta do período da colonização como um dos momentos fundadores da política internacional moderna e que acompanham o desenvolvimento da ciência e da tecnologia até os dias atuais. Em concordância, a autora Sandra Halperin (2006, p. 57-58) afirma que esse relato eurocêntrico retrata uma progressão linear em direção à modernidade. Para Santiago Castro-Gómez (2005, p. 84), o referencial empírico utilizado para definir qual é o primeiro “estágio”, o mais baixo na escala de desen-

volvimento humano, é o das sociedades indígenas americanas. O último estágio do progresso humano, aquele alcançado pelas sociedades europeias, é construído, por sua vez, como “o outro” absoluto do primeiro e à sua contraluz.

Nesse sentido, a Europa demarcou o caminho civilizatório pelo qual deverão transitar todas as nações do planeta, de modo que estudar, classificar e ordenar a humanidade dentro de um contexto imperial deu origem a ideias de dominação em relação à raça, cultura e nação. Essas unidades de análise passaram a ser, portanto, instrumentos conceituais utilizados pelo Ocidente para dividir e educar o mundo (TICKNER, 2011, p. 613). Como as ciências sociais, outras áreas de conhecimento também reproduziram essa visão: a Geografia é um grande exemplo disto, a partir, particularmente, da composição do *mapa-múndi* – com os Estados europeus ao Norte (no topo) – representando um aspecto importante do conhecimento imperial (ver WILLINSKY, 1998, p. 27).

A partir dessa racionalização do ocidente (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p. 82), a razão técnico-científica aumenta os mecanismos de controle sobre “as forças mágicas ou misteriosas da natureza” e sobretudo aquilo que não é possível reduzir à calculabilidade. Por conseguinte, não é difícil perceber como o aparelho conceitual do qual nascem as ciências sociais nos séculos XVII e XVIII sustenta-se através de um imaginário colonial de caráter ideológico. Por meio de conceitos binários excludentes, as ciências sociais têm funcionado de forma estrutural como um “aparelho ideológico” que pressupõe relações de poder e atua como uma máquina geradora de alteridades, excluindo de seu imaginário a hibridez, a multiplicidade, a ambiguidade e a contingência das formas de vida concretas.

Esse dispositivo de poder pode ser compreendido através do conceito de *colonialidade do poder* proposto pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005). Para o autor, ele estabelece diferenças inconciliáveis entre o colonizador e o colonizado, de forma que a comunicação entre elas não pôde dar-se no âmbito da cultura, mas somente no âmbito da *realpolitik* ditada pelo poder colonial. Nessa perspectiva, uma política “justa” será aquela que, mediante a implementação de mecanismos jurídicos e disciplinares, tente civilizar o colonizado através de sua completa ocidentalização.

Desse modo, a importância da teoria pós-colonialista reside no fato de que ela demonstrara que qualquer narrativa que não leve em conta o impacto da experiência colonial na formação das relações propriamente de poder é, não somente incompleta, mas também ideológica (CASTRO-GÓMEZ, 2005, p. 83). Essa teoria preza, portanto, pela “desconstrução” da ideia de Ocidente, cujo ponto de partida é a deslegitimação dos grandes relatos universalizantes da modernidade, bem como a quebra oficial do monopólio do conhecimento do mainstream ocidental (AYERBE, 2002, p. 36). Com isso, torna-se possível a reconstrução de alguns entendimentos históricos e o desprender de imagens e narrativas estereotipadas constituídas a partir da interpretação pós-colonial desse “Outro”, contribuindo para contrapor as deliberações do fatalismo cultural.



Por fim, Branwen Gruffydd Jones (2006, p. 2) afirma que uma disciplina enraizada na história da Europa e no pensamento clássico, e em grande parte escrita por e sobre estadunidenses e europeus, acaba por esquecer suas raízes imperiais. Assim, ela sugere que o caminho para uma compreensão que é ao mesmo tempo internacional e sobre o internacional é a confrontação da herança colonial que as RI modernas falharam ao tentar realizar. No entanto, a autora não acredita que isso possa ser conquistado simplesmente aplicando o conhecimento já existente no campo pelo resto do mundo ou pelos críticos eurocêntricos e dos EUA. Jones defende que as vozes periféricas devem contar sua própria história, uma vez que, com muita frequência, vozes críticas ainda estão falando do Ocidente. Essa ideia se encontra bem representadas nas palavras de Eduardo Galeano, o célebre escritor uruguaio: “Até que os leões tenham seus próprios historiadores, as histórias de caçadas continuarão glorificando o caçador” (2002, p. 63-64).

Antes de concluir o trabalho, é importante salientar que, da mesma forma que as teorias refletivistas criticam a corrente de pensamento hegemônica ocidental, elas também sofrem retaliações. É fato que essas teorias englobam uma rica variedade de abordagens teóricas, todas elas oferecendo uma série de alternativas ao racionalismo. No entanto, constantemente, elas são percebidas pelo *mainstream* como operando fora do domínio aceitável do estudo acadêmico, não apresentando qualidade científica real. Da mesma forma, muitas vezes, elas são interpretadas como simplesmente estarem “pegando o manto” do “então falido Marxismo”, buscando criticar os paradigmas teóricos da corrente principal, mas não oferecendo alternativas factíveis para eles. Por fim, estudiosos dos demais debates chamam atenção para o risco que os refletivistas correm, nas pesquisas sobre RI, de tornarem-se auto-referenciais e desvinculados do mundo (SMITH, 2000, p. 386).

## CONCLUSÃO

Com isso, é possível perceber que a disciplina de Relações Internacionais ainda é dominada pelo Ocidente, particularmente pelos Estados Unidos. Contudo, ela se traduz em algo diferente quando viaja para a periferia. Dessa forma, o verdadeiro diálogo só ocorrerá quando houver não só mais de uma voz reprodutora, mas mais de uma origem geradora de conhecimento. Assim, acusa-se fundamental o desenvolvimento de uma nova visão da teoria de RI, a partir da inserção de perspectivas de estudiosos em diferentes localizações geográficas. Nesse sentido, as novas literaturas, como o Pós-Colonialismo, tem apresentado sugestões de como é possível conceber uma área internacionalista construída sobre fundações mais globais e em uma compreensão mais pluralista do que definimos como conhecimento científico (TICKNER, 2011, p. 608-609).

Nessa perspectiva, como as minorias sociais e os países não-ocidentais raramente foram os criadores ou os sujeitos do conhecimento, essas novas teorias têm

estado na vanguarda da auto-reflexão disciplinar crítica, apresentando-se como pioneiros em articular a influência de fatores geoculturais na formação das perspectivas epistemológicas. Elas estão combatendo, portanto, o falso universalismo de uma disciplina centrada no Ocidente, bem como estão desafiando a predominância de uma área dominada pelos Estados Unidos e seu compromisso com as metodologias neo-positivistas. Dessa forma, as oposições e penetrações de diferentes tradições teóricas de distintas partes do mundo compõem ambos a substância e a promessa de um campo de Relações Internacionais verdadeiramente global (Ibid., p. 611).

É necessário, portanto, que os pesquisadores da área localizados no Ocidente se responsabilizem pela leitura e designação de textos que não são de autoria hegemônica ou de autores que não falam inglês. Isso, porque o atual panorama da disciplina expõe uma contradição presente no âmago da área e do que ela se propôs a ser em sua origem, uma vez que, com isso, as Relações Internacionais não parecem ser verdadeiramente internacionais e/ou reflexivas sobre suas próprias práticas. E, mesmo quando há esses questionamentos, isso se limita principalmente ao contexto de comparações entre os Estados Unidos e a Europa. Desse modo, é primordial reconhecer a importância da contribuição acerca do conhecimento por parte do não-Ocidente, levando em consideração, claro, que existem enormes desigualdades em recursos materiais que determinam onde e por quem esse conhecimento é produzido.

## REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: A Construção da Hegemonia**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- BIERSTEKER, Thomas J. The Parochialism of Hegemony: Challenges for “American” International Relations. In: TICKNER, Arlene B.; WAEVER, Ole (eds.). **International Relations Scholarship Around the World**, 2009. p. 308-327.
- CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciências Sociais, Violência Epistêmica e o Problema da “Invenção do Outro”. In: LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais: Perspectivas Latino-americanas**. 2 ed. Buenos Aires: Editora da CLACSO, 2005. p. 80-87.
- FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GALEANO, Eduardo. **O Livro dos Abraços**. 9 ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.
- HALPERIN, Sandra. International Relations Theory and the Hegemony of Western Conceptions of Modernity. In: JONES, Branwen Gruffydd (ed.). **Decolonizing International Relations**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. p. 43-64.
- HARDING, Sandra. **The Feminist Standpoint Theory Reader**. New York: Routledge, 2004.

HOFFMANN, Stanley. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**, v. 106, n. 3. p. 41–60, 1977.

HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations. **Foreign Affairs**. New York, v. 72, n. 5. 1993.

JONES, Branwen Gruffydd. Introduction: International Relations, Eurocentricism and Imperialism. *In*: JONES, Branwen Gruffydd (ed.). **Decolonizing International Relations**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2006. p. 1-22.

PERLOFF, James. **The Shadows of Power: The Council on Foreign Relations and the American Decline**. Appleton: Western Islands, 1988.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais: Perspectivas Latino-Americanas**. 2 ed. Buenos Aires: Editora da CLACSO, 2005. p. 107-126.

SHOUP, Laurence; MINTER, William. **Imperial Brain Trust: The Council on Foreign Relations & United States Foreign Policy**. New York: Monthly Review, 2004.

SMITH, Steve. The discipline of international relations: still an American social science?. **British Journal of Politics and International Relations**. Oxford, v. 2, n. 3. p. 374-402, out. 2000.

SMITH, Steve. The United States and the Discipline of International Relations: Hegemonic Country, Hegemonic Discipline. **International Studies Review**. v. 4, n. 2. p. 67–86, 2002.

TICKNER, J. Ann. Dealing with difference: problems and possibilities for dialogue in International Relations. **Millennium**. Londres, v. 39, n. 03. p. 607–618, 2011.

WAEVER, Ole. The Rise and Fall of the Inter-paradigm Debate. *In*: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.), **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 149–185.

WILLINSKY, John. **Learning to Divide the World: Education at Empire's End**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.



O NAZISMO E O USO DO CINEMA COMO INSTRUMENTO  
DE PROPAGANDA, CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE  
E DOMINAÇÃO DE MASSAS

Thais Pereira da Cunha de Castro Maia

RESUMO

O presente artigo se dedica ao estudo do cinema nazista e seu papel fundamental na construção de identidade e dominação das massas. Serão analisados três filmes, *Der Höhere Befehl* (1935), *Mein Leben für Irland* (1941) e *Titanic* (1943), nos quais poderemos observar os artifícios propagandísticos sob a perspectiva das relações da Alemanha Nazista com a Inglaterra e do contexto político internacional. A coerção das massas exerceu um papel fundamental na disseminação e consolidação da ideologia nazista, mantendo o funcionamento do mecanismo totalitário.

**Palavras-chave:** Cinema, Nazismo, Propaganda, Alemanha Nazista, Dominação de massas, Relações Internacionais.

ABSTRACT

This work is dedicated to the study of Nazi Cinema and its fundamental role in the construction of identity and domination of the masses. Through the analysis of the cinematographic language of the films *Der Höhere Befehl* (1935), *Mein Leben für Irland* (1941) and *Titanic* (1943), we can observe these propagandistic aspects from a perspective of Nazi Germany's relations with England and the international political context. The coercion of the masses played a fundamental role in the dissemination and consolidation of the Nazi ideology, maintaining the mechanism of totalitarian system.

**Keywords:** Cinema, Nazism, Propaganda, Nazi Germany, Mass Domination, International Relations.

## INTRODUÇÃO

No decorrer da história, ocorreram grandes movimentos políticos e sociais que apoiaram suas bases no apoio popular. Este trabalho se dedica a investigar um dos fenômenos mais intrigantes do século XX: O Nazismo e a dominação das massas através do cinema.

A partir dessa premissa, o trabalho foi desenvolvido a fim de compreender o caráter propagandístico do cinema, por meio da manipulação imagética que contribuiu para exercer uma construção de identidade por meio da linguagem cinematográfica.

Na sua escalada pelo poder, o Nazismo empregou uma série de artifícios para conquistar, fascinar e suprimir as capacidades intelectuais do povo alemão, se mostrando bastante hábil e ardil quanto à sua elaboração e aplicação. A propaganda tinha o propósito de inundar as mentes alemãs, mantê-las constantemente entusiasmadas e implantar ideias de forma repetitiva, conforme os interesses do Estado. Desta forma, sugestionava-se o percurso de pensamento que o espectador deveria realizar, extraindo qualquer meio de raciocínio próprio, impossibilitando-o de qualquer questionamento e reflexão.

As massas são induzidas à revolta, convencidas de um inimigo em comum, com o qual a Alemanha jamais poderia vigorar plenamente enquanto esse inimigo não fosse derrotado. Os filmes nazistas registram a realidade e a manuseiam, conforme o objetivo a que se propõe. São utilizados métodos que interferem diretamente o subconsciente e por ele são assimilados. Há uma realidade criada pelo sistema que retrata a história a sua própria forma. É forjada uma história oficial, e, portanto, um cinema oficial, onde a potência alemã é invencível, insuperável, gloriosa e sobrepõe-se a todas as demais. É importante ressaltar a importância do tema em questão, visto que é o maior exemplo de coerção imagética da história e através do seu estudo, podemos compreender diversos outros eventos históricos, significativos em relação ao controle das massas pelo uso do instrumento midiático propagandista.

### A ASCENSÃO DO NAZISMO E O CONSENTIMENTO DO POVO

“A Alemanha da década de 1920 encontrava-se no mais profundo caos e obscuridade. Mergulhada em hiperinflação, acompanhada de uma acentuada taxa de desemprego, contando com 8 milhões de desempregados.”  
(GELLATELY, 2011, p.36)

A Primeira Guerra Mundial provocara uma violenta crise política e econômica e um profundo sentimento de humilhação que pairava sobre a população alemã.

Seus efeitos foram hiperbolizados com fim da mesma guerra, quando se reuniram as potências vencedoras com o propósito de instituir um tratado entre os países, com o intuito de reorganizar e negociar o futuro do sistema internacional.

A União Soviética e a Alemanha foram deixadas de lado no acordo, enquanto França, Grã Bretanha, Japão, Itália e Estados Unidos tratavam as reparações de guerra. À Alemanha foi imputada toda a responsabilidade pelo conflito e todas as suas conseqüências, devendo pagar pesadas indenizações aos países celebrantes no acordo, além de ceder uma série de territórios e se comprometer com o desarmamento. (KISSINGER, 1997, p. 279-280)

O tratado foi evidentemente desigual e injusto, visto que não poderia recair apenas sobre a Alemanha a culpabilidade pela guerra que ela não provara sozinha. Este exagero nas exigências do tratado deve-se ao revanchismo francês acarretado pela guerra franco-prussiana de 1870 em que a Alemanha saíra vitoriosa, em contraste com uma França derrotada e marcada a ferro pela imagem de Bismarck acompanhado do exército prussiano desfilando pelas ruas de Paris.

O sentimento de humilhação do povo, o caos político, a crise econômica contribuíram para que a república democrática se fragilizasse e se visse cada vez mais deteriorada, preparando um terreno fértil às ideologias reacionárias. A imagem da democracia estava manchada e tinha perdido completamente a sua credibilidade pelo povo alemão. (GELLATELY, 2011, p.34)

“A República de Weimar era identificada com a derrota na guerra, a paz humilhante, o distúrbio econômico e o caos social.” (GELLATELY, 2011, p.22)

Os cidadãos alemães foram tomados por um intenso sentimento de repúdio à experiência democrática, que teve início já no final da Grande Guerra, com a Revolução Alemã de 1918 e a conseqüente abdicação do Kaiser Guilherme II.

Nessa atmosfera de infortúnio, emergiu a figura de um ex cabo do exército alemão, que lutara no front e possuía pouca experiência política. Em meio ao ambiente político fragmentado e caótico, o governo alemão demandava uma figura forte, de hábil oratória e que trouxesse consistência ao parlamento. Adolf Hitler foi então indicado como chanceler pelo partido conservador. (GELLATELY, 2011, p.33)

Hitler já havia concorrido às eleições presidenciais de 1932 e ficara em segundo lugar, perdendo para Paul von Hindenburg, que também havia vencido as eleições de 1925. O Partido Nazista, já rondava o poder na Alemanha e havia diversas vezes concorrido às eleições, contudo sem ter apresentado qualquer resultado significativamente expressivo, até que começou a ganhar cada vez mais espaço. Podemos notar este avanço se compararmos as eleições presidenciais de 1925 e 1932 em que o partido Nazista obtém na primeira apenas 1,1% dos votos, ficando em último lugar, e em 1932 alcança 37% dos votos, ficando em segundo lugar. (GELLATELY, 2011, p. 37)

Em janeiro de 1933, Hitler é nomeado Chanceler por Hindenburg e em março do mesmo ano implementa a Lei Plenipotenciária que lhe garantia plenos poderes para assumir o controle absoluto sobre a Alemanha. Em pouco tempo criou instituições separadas por funções específicas, cada uma delas à serviço do “bem estar nacional”. Dentre as instituições estão a Kripo, as SS, as SA, que eram responsáveis por legitimar e exercer a violência do Estado. Para que houvesse o convencimento das massas da necessidade dessas medidas, fez-se o uso desmedido da propaganda durante todo o regime, a qual era engenhosamente orquestrada pelo Ministério da Propaganda, encabeçado por Joseph Goebbles.

“Observador cuidadoso dos acontecimentos políticos, sempre me interessou vivamente a maneira como se fazia a propaganda de guerra. Eu via nessa propaganda um instrumento manejado, com grandes habilidades justamente pelas organizações sociais comunistas. Compreendi, desde logo, que a aplicação adequada de uma propaganda é uma verdadeira arte, quase que inteiramente desconhecida dos partidos burgueses.” (HITLER, 1925, p.96)

Desta forma, Hitler obteve notável êxito em obter apoio do povo alemão, que se tornou o sustentáculo primordial na estrutura do regime nazista.

Hitler soube utilizar o sentimento conservador já arraigado na sociedade alemã e transformá-lo em um sentimento reacionário que crescia cada vez mais. Para além do discurso do conservadorismo, havia um elemento que já estava presente em grande parte do pensamento popular, o anti-semitismo.

A crença da “Punhalada pelas Costas” (*Dolchstoßlegende*) se desenvolveu após a Primeira Guerra Mundial. Alimentada por concepções radicais imputava a perda da guerra à uma sabotagem articulada por judeus e bolchevistas. Este pensamento serviu muito bem aos objetivos nazistas, que souberam instigar e manejar o ódio e o medo para atingir o âmago da população, amplamente incomodada e indignada.

“A década seguinte viu a ascensão dos nazistas ao poder, e com eles o triunfo (temporário) do discurso sobre os ‘criminosos de novembro’. A paranóia se convertia finalmente em ‘historiografia’ sob as balizas da ditadura hitlerista, pavimentada por uma apreensão ideológica e emocional daquele contexto. O medo, a ansiedade, a frustração e a raiva foram sentimentos perenes na sociedade alemã nesse período, e fomentaram a busca por uma racionalização, ainda que ilógica, que explicasse aquela nova realidade. É no complô, na conspiração, na imagem do conchavo e da traição que se encontrará a chave para essa explicação. A narrativa da punhalada pelas costas, mais que um bode expiatório, é uma denúncia de caráter político propagada.” (LIEBEL, 2017, p.59)

O sentimento de antissemitismo que ganha impulso nas circunstâncias econô-



micas e políticas do pós guerra e é fomentado pelo nazismo, no intuito se estabelecer um inimigo em comum à toda sociedade alemã.

“Essa protoimagem de uma vertente política para a conspiração judaica é, finalmente, desenvolvida em sua plena potencialidade após a Primeira Guerra Mundial. (...) provendo a sociedade com imagens de terror e de suspeita generalizada, é no plano mais palpável do político que a mitologia da conspiração encontrará um catalisador e será potencializada. (...) Mescla-se, enfim, a lenda da punhalada pelas costas com a mitologia da conspiração internacional judaica. Dessa forma, com a adição dos judeus, a teoria da punhalada pelas costas ganha dimensão temporal imemorial (...) e é lá que estaria a fonte da traição, da decadência e do caos da Alemanha de Weimar.” (LIEBEL, 2017, p.64)

Nestas circunstâncias, um elemento que conquistou a grande maioria da população alemã foi a promessa de efetuar uma “limpeza” de tipos indesejáveis na Alemanha. Havia naquela época um forte descontentamento da população mais conservadora, incomodada com certos progressos incentivados pela Revolução Alemã, de caráter socialista, pois havia sido influenciada pela chegada dos ventos revolucionários da Revolução Soviética. A população mais conservadora considerava alguns comportamentos devassos ou ultrajantes e que eram apontados como uma violação aos valores morais. Tais comportamentos poderiam ser citados como a maior atuação da mulher no mercado de trabalho e nos espaços políticos, assim como a revolução nas artes ou qualquer elemento que fosse considerado progressista demais ou muito liberalizante. Hitler deu voz a esses sentimentos e junto com eles, explorou a retórica da “limpeza” da sociedade alemã, assim como a retórica anti-semita. (ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO, 1989).

Em síntese, o caráter indissociável da definição de nazismo é de que a miscigenação racial é uma adversidade a ser combatida. O embelezamento e a purificação passam a ser metas da doutrina propagada pelo nazismo. Estas metas são postas em prática a partir da busca da eliminação de doenças incuráveis, através da esterilização de pessoas doentes como forma de impedir a hereditariedade e, por conseguinte, a poluição e contaminação do povo alemão. A partir deste pensamento, o nazismo releva sua condição imanente ao princípio da eugenia e da supremacia racial. (ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO, 1989)

Unido ao terror psicológico ministrado pelo próprio Estado, à nomeação de inimigo em comum que se colocava no caminho da prosperidade da nação alemã, ao apego às tradições e ao conservadorismo, e à propaganda ininterrupta da supremacia racial, o povo alemão foi persuadido pela ideologia nazista. Portanto, é importante sublinharmos que na experiência do Estado totalitário alemão, um dos braços é a propaganda e o outro a violência. O Estado torna-se uma entidade envolta de fascínio e temor.

## SOBRE A COERÇÃO IMAGÉTICA

Que os filmes nazistas eram filmes de propaganda, já é sabido. Mas como era articulada e exibida essa propaganda? Os arquitetos dessa função empregavam mecanismos que estimulavam o esquecimento ou a lembrança histórica, impondo cortes que manipulavam a imagem conforme a representação desejada. Podemos notar este artifício no filme *Sieg im Western* (1941), onde inicialmente é retratado o acordo realizado entre a Alemanha Nazista e a União Soviética, mas após a quebra do Pacto Ribentrop-Molotov, a cena é removida. Este artifício fílmico exalta aquilo que lhe convém e faz esquecer aquilo que se quer transmitir, glorificando ou apagando a memória do passado histórico. (KRACAUER, 2011, p. 276)

Além disso, a representação repetitiva é um elemento bastante utilizado nos filmes, com a finalidade de fixar um determinado ideário social, enraizando um valor histórico cultural. As produções cinematográficas nazistas buscam sempre impedir qualquer capacidade de raciocínio próprio, o que poderia comprometer o funcionamento do sistema. Ser fiel à realidade o quanto possível, duração e velocidade eram também preocupações dos produtores.

O filme deveria ser relacionar ao máximo com a realidade, abrangendo cenário, atores, em sua maioria soldados reais, tendo como objetivo documentar a verdade. A velocidade deveria ser rápida o suficiente para que pudesse bombardear o máximo de informações no mais breve período de tempo, sem que desse tempo do espectador refletir sobre o que assistira. (KRACAUER, 2011, p. 258-259)

“Os nazistas conseguiram impôr seus filmes de propaganda à população alemã de tal forma, que era impossível evitá-los.” (KRACAUER, 2011, p. 277)

Muitos longamentragens e noticiários semanais sobre campanhas de guerra circulavam pelas cidades alemãs de todo país em pequenas caravanas, tornando muito fácil o acesso ao cinema. Também se investia na exportação destes filmes, contendo versões em diversos idiomas, com o propósito de garantir servos do sistema também em outros países. Muitos recursos são aplicados com o objetivo de causar sensações específicas, de acordo com a mensagem que se quer transmitir, utilizando o poder das imagens e também da música. No caso dos noticiários de guerra, une-se o elemento da narração. A propaganda preocupava-se a todo o momento para que as capacidades de raciocínio dos indivíduos não fossem reavivadas, e com isso, os nazistas buscavam, incessantemente, apoderar-se da consciência do público, impedindo qualquer instinto de individualidade.

“O poder das armas pode ser uma coisa boa, mas melhor e mais satisfatório é ganhar o coração do povo e conservá-lo.” (KRACAUER, 2011, p. 282)

“(…) Tinham que produzir incessantemente a ‘brilhante chama do entusiasmo’ à qual Goebbles atribuiu a função de manter viva a propaganda nazista”. (KRACAUER, 2011, p.282)

Segundo o autor Wagner Pinheiro Pereira, os nazistas:

“Encorajavam o nacionalismo exacerbado e o espírito militar, assim como incitavam sentimentos racistas e xenófobos entre a sociedade alemã, através da criação de estereótipos dos inimigos da nação, que apontavam o comunismo como o mal ameaçador dos ideais da civilização ocidental e acusavam os judeus de terem planos de dominação mundial. Nesse período, de um total de sessenta e duas mil escolas, quarenta mil possuíam salas de projeção, o que revela a dimensão da importância que os nazistas davam ao cinema.” (PEREIRA, 2008, p.109)

Para Goebbles, a propaganda explícita causa pouco efeito no subconsciente do espectador. A boa propaganda, realmente efetiva, é implícita, imperceptível no enredo de um filme:

“O cinema é o mais moderno e abrangente meio de influenciar as massas. Estes problemas penetrarão na vida sentimental dos alemães e de outros povos tão eficazmente quanto mais naturalmente forem tratados. É geralmente uma característica essencial para a eficácia da propaganda, que ela jamais apareça como se desejada. No instante em que a propaganda se torna consciente, ela é ineficaz. Mas do momento em que ela permanece como tendência, como caráter e como atitude ao fundo e aparece somente através do tratamento da narrativa, da trama, da ação e dos conflitos humanos, torna-se totalmente eficaz em todos os aspectos. (GOEBBELS, Joseph. Discurso na primeira conferência anual do Reichsfilmkammer, 5 de março de 1937).

## RELAÇÕES COM A INGLATERRA

Pouco tempo após a realização da Conferência de Stresa em abril de 1935 entre França, Inglaterra e Itália, com o objetivo de buscar soluções para a questão alemã em relação à quebra do Tratado de Versalhes quanto ao seu rearmamento, foi estabelecido o Tratado Naval entre Alemanha e a Inglaterra, em junho de 1935.

Este tratado propôs que a Alemanha limitasse sua frota em 35% da frota britânica, além de permitir a mesma quantidade de submarinos. Foi uma cartada bastante arriscada por parte da Inglaterra, que com este feito, acabou por anular as limitações navais estipuladas em Versalhes.

O Tratado Naval foi uma medida estratégica da Política de Apaziguamento orquestrada pela Inglaterra, que optou por negociar com o seu rival ao invés de depositar confiança nas negociações com seus aliados da Conferência de Stresa. (KISSINGER, 1997, p. 350-351).

“A fim de resistir à iminente ameaça alemã, os líderes britânicos deveriam ter enfrentado Hitler e reconciliando-se com Mussolini. Eles fizeram exatamente o oposto: Eles conciliaram-se com a Alemanha e confrontaram-se com a Itália.” (KISSINGER, 1997, p.353)

Com isso, a Inglaterra se dedicaria a pleitear a revogação de penas econômicas e militares imputadas à Alemanha. (KISSINGER, 1997, p.360)

Na concepção alemã, o acordo significava um prelúdio de uma coligação anglo-germânica em oposição a União Soviética, ao passo que, para a Inglaterra, significava o princípio de uma contenção do expansionismo alemão.

O Tratado não persistiu devido à divergência de interesses entre os países. O temor da guerra fez com que os membros da Liga das Nações tolerassem as violações dos tratados, a fim de obter a paz com a Alemanha a qualquer custo. A Alemanha retirou-se do acordo em abril de 1939 e invadiu a Polônia em setembro 1939, selando o fracasso da Política de Apaziguamento britânica.

A ambição de Hitler era aliar-se a Inglaterra contra a França, mas sua tentativa frustrada resulta em inúmeras produções cinematográficas que articulam uma propaganda antibritânica, bastante explícita a partir de 1940, como em *Der Fuchs Von Glenarvon* (A Raposa de Glenarvon) de abril de 1940; *Die Rotschilds* (Os Rotschilds) de julho 1940; *Mein Leben für Irland* (Minha vida pela Irlanda) de fevereiro de 1941; *Carl Peters*, março de 1941; *Ohm Krüger* (Tio Krüger) abril 1941 e *Titanic*, 1942, dentre inúmeras produções de cunho propagandístico antibritânico.

Os filmes citados acima correspondem ao período da guerra, em que Alemanha e Inglaterra são inimigas declaradas. Entretanto, podemos comparar estas produções com um longametrage produzido em 1935, período anterior ao conflito, em que podemos atestar que as relações políticas refletem no cinema. *Der höhere Befehl* (O Comando Superior) retrata a Inglaterra de forma bastante diferente, como sua aliada, onde, durante as Guerras Napoleônicas, um oficial do exército prussiano ajuda um diplomata britânico a construir uma aliança para derrotar Napoleão, como veremos na análise a seguir.

## ANÁLISE CINEMATOGRÁFICA

### **Der Höhere Befehl (1935)**

A Inglaterra e a Itália eram as únicas aliadas possíveis à estratégia política

da Alemanha, que buscou então uma aliança com a Inglaterra com o objetivo de derrotar a França, adversária histórica de ambos os países, como podemos verificar em *Mein Kampf*.

“O desejo da Inglaterra é e sempre será impedir a formação de uma grande potência continental com uma exagerada importância política universal, para assim manter o equilíbrio europeu, condição indispensável à hegemonia britânica no mundo.” (HITLER, 1925, p.262)

Quanto à França, Hitler afirma:

“O desejo da França é e sempre será impedir a formação de um poder sólido na Alemanha, conservando um sistema de pequenos Estados com forças equilibradas e sem direção uniforme, com a ocupação da margem esquerda do Reno para assegurar a sua hegemonia na Europa.” (HITLER, 1925, p. 262)

A partir destas observações, Hitler conclui:

“Quem (...) fizer um exame das possibilidades de aliança da Alemanha deve chegar à convicção de que só nos resta um entendimento possível e esse é com a Inglaterra.” (HITLER, 1925, p. 262)

*Der Höhere Befehl* foi um longametrage produzido durante este período, chamado por Kissinger de “Política de Apaziguamento”, devido a tentativa da Inglaterra de apaziguar as relações com a Alemanha para evitar uma outra guerra. O filme foi lançado em dezembro de 1935, logo após a assinatura do Tratado Naval de junho de 1935 entre os dois países. E como em toda a cinematografia nazista, é impossível desvincularmos os acontecimentos políticos das telas de cinema. *Der Höhere Befehl* é uma alusão à política de aliança anglo-germânica almejada por Hitler.

No enredo, Lord Beckhurst é um diplomata inglês que viaja de Viena a Londres, disfarçado de vendedor de vinhos e utilizando o codinome Schmidt, sob as ordens de Sua Majestade, o rei da Inglaterra, que o enviou com o propósito de formar uma aliança entre a Inglaterra, a Áustria e a Polônia. Para Beckhurst, o sucesso de sua missão poderia alterar os rumos da história da Europa e pôr um fim às Guerras Napoleônicas.

Durante seu percurso, Beckhurst encontra uma atriz francesa, Madame Martin, cuja carruagem está quebrada e a quem oferece carona. Ao passarem pela Prússia, param em uma cidade chamada Perleberg, onde Lord Beckhurst fala com o Capitão von Droste, a quem conta sobre sua missão secreta.

O Capitão von Droste é um homem íntegro e muito dedicado ao seu país, que deixa sua noiva em um ato de patriotismo, colocando a libertação de sua nação em primeiro lugar para seguir as ordens de seus superiores. Em seu encontro

com Lord Beckhurst, o Capitão questiona por que não foi enviado um mensageiro ao invés do próprio Lord Beckhurst, que afirma já ter enviado anteriormente, no entanto, o mensageiro estava sendo espionado durante sua missão e nunca chegou ao seu destino. Desconfiado, von Droste aconselha que o diplomata siga sua viagem sem a companhia da atriz francesa, e busca ajudá-lo em sua missão. Mas antes, o convida para um baile. Lord Beckhurst então decide seguir viagem sozinho e informa sua decisão à atriz, que fica insatisfeita. Na noite do baile, Beckhurst desaparece assim como Madame Martin. Convencido de que Beckhurst foi sequestrado, von Droste comanda que os soldados saiam à procura de Beckhurst e acabam encontrando Madame Martin, que é suspeita de traição e é presa. Ela nega qualquer envolvimento com o desaparecimento do diplomata, entretanto, as suspeitas de von Droste são confirmadas quando um advogado francês conhecido por trabalhos de espionagem insiste na libertação de Madame Martin.

É descoberto que Madame Martin era realmente uma espiã à serviço da França e acaba sendo morta pelos soldados prussianos. Lord Beckhurst obtém sucesso em sua missão, transmitindo uma ideia de triunfo através da aliança entre Alemanha e Inglaterra.

É interessante ressaltar que na narrativa, as relações entre os personagens são representadas como as próprias relações entre os países. A França é representada por uma mulher traçoeira enquanto a Alemanha é representada por um homem correto e justo que dedica a sua vida à sua nação e ao seu povo. O filme foi proibido após o fim da Segunda Guerra Mundial pelos aliados.

### **Mein leben für Irland (1941)**

Com o início da Segunda Guerra Mundial, as perspectivas de uma aliança com a Inglaterra deixam de existir. São feitas nessa época, muitas produções de conteúdo antibritânico, mantendo a indústria cultural alemã sempre acompanhando os passos da sua política externa. *Die Rothschilds* (1940), *Mein leben für Irland* (1941), *Carl Peters* (1941) e *Ohm Krüger* (1941), são alguns exemplos famosos de propaganda cinematográfica antibritânica. Uma curiosidade é que os três últimos títulos mencionados foram lançados com a diferença de menos de um mês, o que ratifica a formalização do cinema nazista como máquina de propaganda do Estado, e portanto a máxima rapidez nas suas produções.

O filme *Mein leben für Irland* dirigido por Max W. Kimmich, cunhado de Joseph Goebbels, se passa no contexto da Guerra de Independência da Irlanda, que teve seu início em 1919, apesar de um longo passado de desavenças. O confronto ocorreu entre a Inglaterra e os Irlandeses Republicanos, que após terem obtido uma vitória nas eleições, iniciariam uma ruptura com a política inglesa em 1918, quando é declarada a independência da Irlanda. Entretanto, os conflitos armados entre os ingleses e os irlandeses persistem até 1919, quando a Inglaterra declara ilegal a existência do parlamento irlandês.

Os conflitos armados se intensificaram, agravados por episódios brutais contra civis. Foi após o cessar fogo de 1921, que ocorreu a divisão Irlanda, desencadeando a assinatura do Tratado Anglo-Irlandês em dezembro do mesmo ano. O acordo oficializou o chamado Estado Livre Irlandês que, embora permanecesse atrelado à Commonwealth, era formalmente uma nação emancipada, enquanto o norte continuou como um território subordinado à Inglaterra.

Apesar dos esforços de paz, a violência entre os republicanos, de maioria católica, e os lealistas, de maioria protestante, se agravou, acarretando uma sangrenta guerra civil que culminou com a vitória do Estado Livre Irlandês. A república somente fora proclamada oficialmente em abril de 1949, desvinculando por absoluto seus laços políticos com a coroa britânica.

O filme é protagonizado por um grupo de estudantes irlandeses em uma Dublin ocupada, até que envolvem-se com os revolucionários da Guerra da Independência da Irlanda de 1921. A mensagem do filme dirige-se à juventude alemã, buscando induzir a ideia de que a morte em nome da liberdade da nação simboliza um ato heroico e honrado.

Destaca-se a intenção do filme de representar o povo inglês em uma imagem de crueldade e vilania. No entanto, ao invés de ter provocado o efeito desejado, o filme despertou um sentimento de subversão ao ser exibido em países sob ocupação nazista, como a Polônia e a Tchecoslováquia, que se identificaram com as causas defendidas pelos personagens.

Durante as filmagens, algumas mortes ocorreram devido à convocação do especialista em explosivos que trabalhava na produção, para a guerra. Consequentemente, vários figurantes morreram no set, devido aos explosivos detonados durante a principal sequência de batalha.

A narrativa se inicia em 1903, durante a tentativa de despejo de uma família irlandesa pobre por um proprietário inglês, que acompanhado de soldados ingleses, entra bruscamente na pequena propriedade, exigindo o pagamento de impostos. Com as atitudes brutais cometidas pelos ingleses, somos induzidos desde o princípio à criarmos antipatia por estes personagens. O cobrador de impostos é surpreendido pela chegada dos rebeldes, que atiram e tentam proteger a família da importunação inglesa, mostrando-se corajosos e justos enquanto os ingleses mostram-se acovardados.

O líder do movimento, Michael O'Brien, e seus companheiros são capturados após a morte do proprietário (intencionalmente parecido com Winston Churchill) e são condenados à morte por enforcamento. No dia de sua execução, Michael O'Brien se casa com sua namorada Meave, que está grávida e promete criar um patriota irlandês.

Os anos avançam para 1921 em uma escola inglesa em Dublin. Nas primeiras cenas, em um diálogo entre dois professores, um deles afirma que é muito generoso que alunos irlandeses possam estudar com alunos ingleses lado a lado. Com desen-

rolar do diálogo, percebemos que os irlandeses são permitidos na escola para que sejam treinados a se tornarem bons súditos de Sua Majestade e não se envolverem com causas revolucionárias. Podemos concluir que os professores são pagos para monitorar esses alunos.

Ainda na mesma cena, o outro professor afirma que “*não se pode fazer um jovem lobo se transformar em um bom cachorrinho.*” Se referindo ao método da escola, que considera muito suave.

Adiante, durante a cena em que os alunos jogam no campo, um dos professores adverte à um dos alunos: “*Essa jogada não é permitida e você sabe.*” O professor ao lado acrescenta: “*Principalmente quando alguém vê*”, sugerindo uma índole trapaceira, como se fosse permitido fazer algo errado só porque não há observadores. O outro professor responde: “*Você pensa que tudo é permitido, contando que ninguém veja.*”

Durante o jogo, podemos notar uma visível segregação entre os alunos ingleses e os alunos irlandeses, que sofrem com intimidações. Fica bastante claro que os irlandeses são aceitos na escola, não para se integrarem à sociedade inglesa, não por termos pacíficos e harmoniosos, mas para serem vigiados. E a fala de um dos professores confirma esta observação: “*Há muitos irlandeses sob a nossa mais cuidadosa vigília.*”

Para que o monitoramento seja ainda mais eficiente, um dos professores recomenda a escolha de um dos estudantes para atuar como informante. Desta forma, o espectador é constantemente induzido a assimilar os ingleses como corruptos e trapaceiros.

A entrada do personagem Sargento Duffy em cena corrobora com a natureza imperialista e cruel do povo inglês, dando enfoque à missão civilizatória dos povos que considera selvagens. O Sargento Duffy é irlandês, mas foi convocado a servir junto ao exército inglês na Índia, para combater as insurreições anticoloniais. O Sargento relata diversos episódios em batalha em que os soldados ingleses agiram com desonestidade, usando como exemplo um soldado inglês que o abandonou com um ferimento na perna e roubou a sua última garrafa de água. O mesmo soldado fora condecorado com uma medalha vitoriana pela sua honra e coragem.

A política imperialista inglesa é constantemente lembrada ao longo do filme. Na cena ambientada na sala de aula, um dos professores ensina a seus alunos que a política colonialista inglesa era desde o princípio, uma manifestação do amor cristão fraterno e o uso da violência só ocorria os povos se rebelassem contra as medidas que eram para seu melhor. O professor afirma para os alunos sobre a missão civilizatória inglesa que “*Aquele que compreender seu espírito, viverá uma vida livre e sem preocupações.*”

Apesar do aparente bom comportamento, os alunos irlandeses são organizados e encontram-se às escondidas para trocar informações sobre os revolucionários, com quem mantém contato fora da escola.

No desenrolar da trama, um dos alunos, Patrick O'Connor, foge durante a noite para ir até a casa de Meave, mãe de seu colega de classe, Michael O'Brien Junior. Ao chegar até a casa de Meave, por quem está apaixonado, O'Connor avista



um homem que está dentro da casa. Desolado, O'Connor retorna à escola, onde é confrontado por Henry Beverley que o viu fugir. Beverley é o aluno requisitado pelos professores para vigiar os alunos, e acreditando que O'Connor teria ido encontrar-se com os revolucionários, o diz que é seu amigo e pode contar tudo para ele. O'Connor, acreditando na boa vontade de Beverley, conta que está apaixonado por Meave, mãe de O'Brien, e descreve o homem que viu em sua casa. Beverley percebe que a descrição desse homem coincide com a descrição exata do líder rebelde, Robert Devoy e conta tudo aos professores.

No dia seguinte, soldados do exército inglês aparecem armados à casa de Meave, ordenando que ela troque de roupa na frente dos soldados antes de ser levada para interrogatório. A cena provoca repulsa, mostrando ao espectador o desrespeito e asquerosidade dos soldados ingleses, que atiram cruelmente em um cachorro que está na casa. O'Connor também é chamado para testemunhar, mas não sabe o que está havendo até encontrar Meave na sala de interrogatório.

Devastado, retorna à escola determinado a se vingar do colega informante, Beverley. O'Connor entra em uma sala onde há um professor limpando e guardando armas. O rapaz pega um revólver e uma bala escondido e sai em busca de Beverley. Ao encontrá-lo, ameaça atirar. Beverley implora covardemente por sua vida até a chegada do professor que limpava as armas e impede que uma tragédia aconteça. O diretor chama O'Connor até sua sala e oferece-lhe dinheiro para continuar fornecendo informações para a escola e o rapaz aceita.

Mais tarde, o rapaz encontra Devoy, o líder rebelde e o conta que está trabalhando como espião para a escola. Devoy decide então confiar em O'Connor, que busca se redimir pelos seus erros.

Há uma intensa cena de batalha nas ruas de Dublin, com barricadas e explosões. Em uma cena emblemática, podemos notar os jovens irlandeses queimando a bandeira britânica em uma fogueira. Em seu desfecho, graças a ajuda de O'Connor, os irlandeses conseguem derrotar os ingleses. Contudo, o rapaz é ferido e morre como herói nos braços de Meave.

### **Titanic (1943)**

Uma das produções mais caras da indústria cinematográfica nazista foi um longa-metragem sobre o famoso naufrágio ocorrido em 1912 no Atlântico Norte, o RMS Titanic. O filme custou equivalente a US\$140 milhões, se convertido em valores atuais.

Muitos filmes nazistas possuem histórias polêmicas por trás de suas produções, mas Titanic possui uma história singular que se desdobrou antes, durante e após o seu lançamento.

A ideia de realizar o Titanic veio à tona em um dos momentos mais críticos da guerra, em que as forças militares nazistas colocavam em prática a Operação

Barbarossa, uma das maiores invasões militares da história, com milhares de tropas nazistas se deslocando em direção à União Soviética, o que requereria uma enorme quantidade de suprimentos, além de todos os recursos possíveis que a Alemanha pudesse direcionar para a operação.

É neste cenário que Joseph Goebbles gastou 4 milhões de reichmarks, aproximadamente US\$180 milhões convertidos em valores atuais, quase o mesmo gasto no Titanic de 1997.

Se já não fosse o bastante ter movido a soma referida para a realização de um filme em plena guerra, Goebbles pegou emprestado um transatlântico para as filmagens, o SS Cap Arcona, juntamente com soldados da marinha para, além de conduzirem o navio, contribuírem com a figuração.

Após alguns episódios de desavenças com alguns dos soldados nazistas, que bebiam muito, perturbavam as atrizes no set e atrasavam as gravações, o diretor do filme, Herbert Selpin, discutiu seriamente com os soldados criticando seu comportamento, o que acarretou a prisão do diretor, que foi encontrado morto em sua cela alguns dias depois, e acredita-se ter sido um suicídio forjado. Goebbles o substituiu por outro diretor, que não fora creditado na produção.

Quando o filme estava praticamente terminado em 1943, a Alemanha passava por dificuldades após ter sofrido algumas derrotas e agora encontrava-se na defensiva. Nesta conjuntura, há vertentes que afirmam que o próprio Goebbles impediu que o filme fosse rodado na Alemanha, porque remeteria ao pânico de um ataque dos Aliados. O filme foi então exibido apenas em países ocupados pelos nazistas.

Dois anos após o lançamento do filme, no ano de 1945, prisioneiros provenientes dos campos de concentração foram realocados para navios, para que os campos de concentração e suas vítimas não fossem encontrados pelos aliados. Um desses navios foi o SS Cap Arcona, utilizado nas gravações do Titanic, ancorado na Baía de Lübbich, onde os navios funcionariam como prisões flutuantes.

Não foram utilizadas cruces vermelhas ou qualquer sinalização que alertasse ou prevenisse um ataque dos Aliados e os prisioneiros foram deixados à própria sorte.

Três dias após o suicídio de Hitler em 1945, antes do dia da vitória, um esquadrão da Royal Air Force bombardeou a frota nazista, provocando mais de 4.650 mortes de 5.000 mil pessoas, tendo apenas 350 sobreviventes. Uma catástrofe três vezes maior do que a do próprio Titanic de 1912.

Na época em que o filme foi feito, a França já havia sido ocupada pelos nazistas e a Alemanha concentrava suas forças em derrotar a Inglaterra e a União Soviética, ao mesmo tempo investindo em uma propaganda que acompanhasse as deliberações da política externa.

Dentro deste contexto, o filme faz um paralelo com a história do Império Britânico, que sempre buscou tomar suas decisões políticas baseadas nos interesses econômicos do Estado, com a finalidade de manter o status quo e a sua soberania hegemônica, somente se envolvendo diretamente em guerras, se o obstáculo em

seu caminho impedisse a sua expansão e projeção de poder. Posto isso, os ingleses são mostrados no filme como antagonistas, onde a sua ganância, desdém, descaso e indiferença com a vida humana são as causas diretas do desastre.

O filme se inicia com a fala do presidente e diretor geral da White Star Line, Bruce Ismay, que em seu discurso direcionado aos acionistas da companhia, afirma que a primeira viagem do Titanic salvaria a WSL da decadência nos preços das ações.

Nas cenas seguintes, Bruce Ismay dá ordens ao capitão Edward J. Smith para que navegue com velocidade total, mesmo sabendo do risco de colisão com icebergs, comuns àquela época do ano ao atravessar o Atlântico Norte. Ismay encoraja essas medidas perigosas mesmo tendo conhecimento no número inadequado de botes para todos os passageiros. O incentivo à velocidade máxima não é por acaso, mas para que o Titanic seja premiado com a Blue Riband (prêmio criado pelas companhias transatlânticas no século XIX para dar publicidade à velocidade dos navios.), que segundo Ismay, a conquista do prêmio salvaria a White Star Line da queda nos preços das ações.

Em outro núcleo é apresentado o personagem John Jacob Astor, o passageiro mais rico à bordo do Titanic, que também apoia a perigosa velocidade do navio. Ao final do filme, descobrimos que Astor é responsável pela queda nos preços das ações da WSL porque é de seu próprio interesse comprar as ações da WSL a preços baixos, a fim de assumir o controle da empresa. E com a conquista do prêmio Blue Riband, as ações subiriam novamente e o fariam lucrar.

Outro personagem singular no enredo é o Primeiro Oficial Peterson, um tripulante alemão no navio que argumenta constantemente com Sir Ismay e Jacob Astor sobre os riscos da alta velocidade, e busca incansavelmente convencê-los a reduzir a velocidade do navio.

Ao longo da trama, podemos notar a disparidade no tratamento recebido pela classe mais abastada e pela classe mais pobre, enquanto a narrativa trabalha constantemente os estereótipos. E a partir disso, podemos notar que o único personagem latino a bordo é um ladrão trapaceiro. As mulheres inglesas são representadas como devassas, dissimuladas e infiéis. Os homens ingleses tratam mal as suas mulheres e afirma-se constantemente o seu comportamento avaro, com sede de poder.

O oficial alemão, em contraste com os demais, é polido, encantador, respeita as ordens, é muito profissional, centrado, sensato, justo, correto e comprometido com o bem estar. O que poderia ser uma tentativa de Goebbels de representar a índole do povo alemão.

O oficial Peterson mostra-se frequentemente incomodado com a postura inconsequente de Ismay, que demonstra uma crença inabalável na capacidade extraordinária do navio.

O filme constrói uma elipse de forma que o espectador preencha a lacuna de que foi a disputa capitalista levou à catástrofe. Induzindo-nos a concluir que homens ingleses apenas valorizam o dinheiro. Essa premissa é inclusive afirmada

pelo próprio Oficial Peterson “O navio não é navegado por marinheiros, mas por especuladores de ações.”

Ao perceber que o destino do navio caminha para uma grande catástrofe, Ismay insiste para que o oficial alemão garanta um bote para que ele se salve. O oficial, extremamente correto, o lembra que a prioridade é para mulheres e crianças. O inglês assume uma postura covarde, chegando a oferecer dinheiro ao oficial, incorruptível.

No pano de fundo, cenas desesperadoras e caóticas mostram pessoas correndo desordenadas. A música reafirma o sentimento agonizante que é provocado no espectador. O barulho do sinalizador sonoro é usado com o intuito de gerar inquietação. Reitera-se constantemente a situação de extrema precariedade e descaso com a segurança no navio. Há muitos que pulam na água e tentam entrar nos botes, mas são empurrados por aqueles que estão dentro.

Neste ambiente de caos, o oficial Peterson é representado como a verdadeira imagem do heroísmo ao salvar crianças e mulheres. É importante notar que o Oficial consegue se salvar em um dos botes nos minutos finais, provocando uma sensação de alívio em meio às cenas angustiantes. Diferentemente da morte do protagonista em *Mein Leben für Irland*, que morre por uma causa nobre como a libertação de sua nação, a morte do Oficial Peterson provocaria indignação e desesperança no espectador.

A cena final é ambientada no tribunal, onde o juiz e a promotoria concluem que o comportamento de Ismay não é passível de criminalização, determinando que a culpa recaísse sobre o capitão do navio, Edward J. Smith, que morreu no naufrágio.

O desfecho provoca a convicção da falibilidade da justiça inglesa, fechando com a frase final: “*A morte de 1500 pessoas permanece sem ser julgada por uma condenação eterna da busca da Inglaterra por lucro.*”

É importante ressaltar que Bruce Ismay, John Jacob Astor e o capitão Edward Smith foram pessoas reais que estavam à bordo do Titanic. As ações da WSL não estavam em queda e Astor não buscava assumir o controle da companhia. Também não há provas de que Ismay tenha encorajado a alta velocidade. O capitão foi realmente julgado culpado pelas precárias condições de segurança. O oficial Peterson é ficcional, tendo sido o primeiro oficial do navio, na realidade, escocês.

## CONCLUSÃO

“Com uma energia inaudita e grande habilidade, levaram efetivamente as massas ao entusiasmo e assim conquistaram o poder.” (REICH, 1974, p.6)

A partir da leitura dos tópicos anteriores, podemos notar a formalização do

cinema como máquina de propaganda política. Com base no estudo da ascensão do nazismo e no contexto internacional em que se inseria, podemos compreender a sua produção cinematográfica e o seu objetivo. Torna-se possível identificarmos os elementos que constituem a idéia de um cinema oficial, que retrata a história oficial, falsificando a realidade, pois ela não pode ser exibida tal como ela é. Podemos compreender o papel assumido pela censura como modo de controle da própria representação do regime.

O cinema pode ser usado como arma poderosa de propaganda política, que com o hábil manuseamento da linguagem cinematográfica, introduz mensagens que muitas vezes não são explícitas, mas são percebidas e assimiladas pelo inconsciente. Em alguns países marcados pela experiência ditatorial, o esquecimento é construído, e por meio de esquecimentos históricos é facilitado o retorno de regimes ditatoriais em forma de novidade, análogos aos já vividos no passado, com a sedução que a novidade traz.

Por isso, é de extrema importância o constante resgate da memória para que estas experiências não sejam repetidas. Há filmes produzidos durante o regime nazista que até hoje estão sob censura, o que ainda acarretam amplas discussões sobre a permanência de sua censura ou sua liberalização.

Podemos concluir que a escalada do poder pelo Nazismo foi possibilitada pelo forte sentimento reacionário da população, pelo fracasso da experiência democrática na Alemanha aliada ao caos econômico, à humilhação imposta pelo tratado de Versalhes, e à propaganda habilmente utilizada pelo regime.

Os filmes *Der Höbere Befehl*, *Mein Leben für Irland* e *Titanic* foram aqui tratados a fim de buscar explicar a identidade do povo inglês construída a partir da perspectiva nazista. São exemplos de manipulação da história, que adulterada, ajudou a compor a história oficial do sistema totalitário, e, portanto, de seu cinema oficial. Essas produções foram realizadas após do início da Guerra, quando Hitler percebeu não haver possibilidade de um pacto com a Inglaterra. O nazifascismo foi derrotado apenas militarmente no final anos 1940. Não obstante, ideologicamente e culturalmente, ele sobrevive e nos ronda.

“O fascismo ainda está ao nosso redor, às vezes em trajes civis. Seria muito confortável para nós se alguém surgisse na boca de cena do mundo para dizer: ‘Quero reabrir Auschwitz, quero que os camisas negras desfilem outra vez pelas praças italianas!’ Ai de mim, a vida não é fácil assim! O fascismo pode voltar sob as vestes mais inocentes. Nosso dever é desmascará-lo e apontar o indicador para cada uma de suas novas formas – a cada dia, em cada lugar do mundo. (...) Liberdade, liberação são uma tarefa que não acaba nunca. Que seja esse o nosso mote: ‘Não esqueçam’.” (ECO, 1995, p.10)

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Companhia das Letras, São Paulo, 2012.
- ECO, Umberto: *Fascismo Eterno*, 1995. Disponível em: [https://www.academia.edu/38655139/Ur\\_-Fascismo\\_Fascismo\\_Eterno](https://www.academia.edu/38655139/Ur_-Fascismo_Fascismo_Eterno)
- GELATELLY, Robert. *Apoiando Hitler: Consentimento e Coerção da Alemanha Nazista*. Record, Rio de Janeiro, 2011.
- HITLER, Adolf. *Mein Kampf*, 1925. Disponível em: <https://stan88.files.wordpress.com/2008/04/minha-luta.pdf>
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1997.
- KRACAUER, Sigfried. *De Caligari a Hitler: Uma história psicológica del cine alemán*. Paidós Iberica Ediciones, Espanha, 2002.
- LIEBEL, Vinícius. *Uma fachada pelas costas: Paranóia e Teoria da Conspiração entre conservadores no refluxo das Greves de 1917 na Alemanha*. Rev. Bras. Hist. [online]. 2017, vol.37, n.76. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472017v37n76-03>.
- REICH, Wilhem. *Psicologia de massas do fascismo*. Publicações Escorpião, Porto, 1974.
- PEREIRA, Wagner Pinheiro, Tese de Doutorado: *O Império das Imagens de Hitler: O Projeto de Expansão Internacional do Modelo de Cinema Nazi-Fascista na Europa e na América Latina (1933 – 1955)*, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-29092008-172531/es.php>

## REFERÊNCIAS CINEMATOGRAFICAS

- Der Höhere Befehl* (O Alto Comando) Direção: Gerhard Lamprecht, Produção: Bruno Duda. 95 min, Alemanha, 1935.
- Mein Leben für Irland* (Minha vida pela Irlanda) Direção: Max W. Kimmich, Produção: Hans Lehmann. 90 min, Alemanha, 1941.
- Titanic*. Direção: Herbert Selpin, Werner Klingler\* (uncredited). Produção: Willy Reiber. 85 min, Alemanha, 1943.

## A INSERÇÃO DO MILITAR BRASILEIRO NA POLÍTICA E NOVOS PERFIS PARA O SÉCULO XXI

Ewerton Lucas Bezerra Ramos (Graduando Ri-UFF)

Guilherme Queiroz Alves (Graduando Ri-UFF)

Guilherme Francisco Pagliares de Carvalho (Graduando Ri-UFF)

Letícia Cristina Perim Vervloet (Graduanda Ri-UFF)

Rafaela Machado Cândido (Graduanda Ri-UFF)

Victória Cardoso (Graduanda Ri-UFF)

### RESUMO

O presente artigo possui como objetivo principal discorrer acerca de novas interpretações do perfil dos militares brasileiros e sua adequação às demandas político-institucionais do país. Através da utilização dos conceitos de profissionalização desenvolvidos por autores como Samuel Huntington, Samuel Finer e Amos Perlmutter, o artigo visa problematizar os limites entre atuação técnica e atuação política dos castrenses, buscando entender se existe uma reinvenção do perfil militar. Neste sentido, serão discutidos os aspectos históricos da atuação das Forças Armadas na política, desde a constituição do Estado brasileiro até o período da Nova República - destacando-se não só os pontos práticos das ações governamentais, mas também as influências sobre a consciência coletiva. Por fim, será evidenciado que, apesar das Forças Armadas se projetarem enquanto estereis politicamente e serem respaldadas por um *ethos* institucional que se consolidou ao longo dos anos, existe no Brasil uma forte tendência a ocorrência de uma política Laudatória, sustentada pela construção e reinvenção de uma Doutrina de Segurança Nacional. Dois eixos interpretativos sobre o tema da participação dos militares na política serão utilizados: um crescimento gradual dos castrenses nas esferas de representação pública e uma atuação silenciosa das Forças Armadas em mudanças estruturais da sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Militares; Política; Doutrina de Segurança Nacional; Brasil.

## INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, as Forças Armadas de um Estado existem para proteção contra inimigos externos. Proeminente no campo de estudo das relações civis-militares, Samuel Huntington afirma que uma política de segurança nacional visa “fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes” (HUNTINGTON, 1996 apud SÁ COSTA, 2013, p.42). Segundo o Ministério da Defesa brasileiro, são funções das instituições militares: assegurar a integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; garantir a soberania da nação. No entanto, no Brasil, não é recente o uso de militares em operações internas. Com destaque, a Constituição Federal 1988 prevê, ainda, em seu artigo 142, a utilização do aparato militar em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), nas quais os castrenses são dotados da atuação com poder de polícia em situação de perturbação grave da ordem, até o restabelecimento da normalidade. Logo, a força treinada para combate do inimigo é posicionada contra o que seria uma ameaça interna, isto é, oriunda da população.

Faz-se necessário destacar, que não apenas o aparato militar é requisitado pelo Estado, como também exerce influência em aspectos político-institucionais. A presença ativa castrense na construção do Brasil remonta ao século XIX com a Guerra do Paraguai e a construção heróica do militar. Ao longo da história brasileira essa presença pode ser vista sobretudo em momentos em que as decisões que eram caras à sociedade civil foram tomadas por agentes públicos de defesa: a proclamação da República, a Revolução de 1930, a ascensão do regime ditatorial em 1964, a redemocratização em 1985 e no presente ano em relação ao grande número de militares no aparato institucional. Apesar do afastamento burocrático entre a assembleia e o quartel, a sombra do militar permanece presente na política, sendo não apenas um braço do Estado, mas um agente dentro dele.

Dados os exemplos históricos de ingerência militar na política brasileira e mais recentemente a retomada desse cenário, somado ainda ao crescimento do uso das forças em ações internas, como evidenciado pelo número expressivo de operações de GLO na última década, o presente artigo possui como objetivo principal discorrer acerca de novas interpretações do perfil dos militares brasileiros e sua adequação às demandas político-institucionais do país. Através da utilização dos conceitos de controle civil e profissionalização desenvolvidos por autores como Samuel Huntington, Samuel Finer e Amos Perlmutter, o artigo visa problematizar os limites entre atuação técnica e atuação política dos castrenses, buscando entender se há um processo de reinvenção do perfil militar no Brasil.

O artigo se desenvolve em cinco partes além desta introdução. Inicialmente, serão apresentados os conceitos teóricos básicos para o estudo das relações civis-mi-



litares. Depois, serão levantados exemplos históricos sobre a atuação dos militares brasileiros até o período da Ditadura de 1964. Em seguida, será feita uma análise da reestruturação do Estado brasileiro após a redemocratização, buscando explicitar as relações entre sociedade e Forças Armadas. Vale ressaltar, que em ambas as partes, serão destacadas, em especial, as conexões entre o setor militar e a esfera política, bem como a percepção de inimigo nacional - o que definirá a projeção do perfil militar do século XXI, baseada no rompimento gradual dos limites de manifestação política dos agentes públicos de defesa. Por fim, será evidenciado que, apesar das Forças Armadas se projetarem enquanto estereis politicamente e serem respaldadas por um *ethos* institucional que se consolidou ao longo dos anos, existe no Brasil uma forte tendência a ocorrência de uma política Laudatória, sustentada pela construção e reinvenção de uma Doutrina de Segurança Nacional. Dois eixos interpretativos da participação dos militares na política serão utilizados: um crescimento gradual dos castrenses nas esferas de representação pública e uma atuação silenciosa das Forças Armadas em mudanças estruturais da sociedade brasileira.

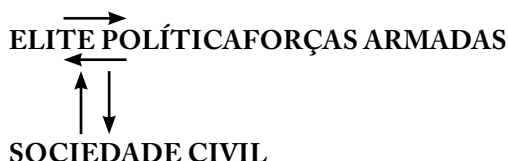
## CONCEITOS TEÓRICOS

Uma grande contribuição para o estudo sobre as relações civis-militares encontra-se na obra do cientista político norte-americano Samuel Huntington, *“The Soldier and the State”*. Nesse livro, Huntington (1957) flexiona a atuação do soldado e seu ordenamento no contexto do domínio estatal, encarando o oficial como um profissional treinado pelas Forças Armadas para a administração da violência e, dessa forma com a capacidade de articulação ao nível do emprego da força.

Nessa perspectiva, ao longo da história dos militares, as instituições responsáveis pela sua formação desenvolveram um *ethos* próprio, que se sustenta na afirmação das Forças Armadas enquanto um agrupamento de indivíduos com grande espírito de corporação e gestão da força a fim de garantir o bem estar da sociedade. Assim, diferente de outras especializações, a profissionalização militar é pautada na responsabilidade, expertise e espírito de corpo, formando uma mentalidade militar específica, distinta da civil.

O manejo e o sentido da força, no entanto, não são decididos com autonomia pelos militares, dado que sua responsabilidade diz respeito ao que seu cliente – nesse caso, a sociedade civil – necessita. Para ilustrar a origem da atuação militar, Samuel Huntington estabelece um fluxo dialético e dialógico entre a elite política e as Forças Armadas, na figura do oficialato:

Figura 1: Relação civil-militar



Fonte: Elaboração própria.

Na figura 1, o fluxo adequado, segundo Huntington, é o de recepção da demanda por segurança estabelecida pela sociedade civil, que seria comunicada às Forças Armadas pela elite política. Essa relação refere-se ao que a comunidade acadêmica chama de controle civil, conceito basilar para o Estudo das Relações Cívico-Militares. Ainda segundo o autor, existiriam duas formas de estabelecer o controle civil: de forma objetiva ou de forma subjetiva (1957, p. 99). A primeira diz respeito à maximização do poder civil, tendo como essência, consequentemente, a negação de uma esfera militar independente (Idem, p. 100). O controle subjetivo, por sua vez, aconteceria pela maximização do Profissionalismo militar, já que, para Huntington, a profissionalização do militar é a premissa que o afasta de interferir na política. Assim, quanto maior a profissionalização de um oficial, menor a propensão de interferência militar na política, visto que essa formação aponta para o manejo da força de acordo com demandas externas, gerando uma consequente esterilidade política (Idem, p. 102).

Samuel Finer (1962), por outro lado, em *“The man on the horseback”*, considera que a profissionalização por si só pode conduzir o militar a sair de sua esterilidade política. Assim, estabelece como variável neste processo o que chama de “cultura política”. A associação deste conceito ao estágio de desenvolvimento social, teorizado por Amos Perlmutter em *“The Praetorian State and the Praetorian Army”*, permite identificar no Brasil as condições que possibilitam diferentes interpretações para a ingerência militar no ambiente político.

De maneira pontual, Samuel Finer contrapõe-se à tese de Huntington ao observar que muitos oficiais altamente profissionais intervieram na política (FINER, 1962). A fraqueza do pensamento huntingtoniano, então, reside na possibilidade de um profissionalismo “parcial”, que não impediria os militares de formarem uma ingerência. Nessa lógica, deveria haver uma variável que pautasse a atuação do militar, a qual Finer define como cultura política. Esse conceito consiste em abraçar a unicidade da pólis e na confiabilidade da sociedade civil nas instituições políticas.

Finer desenvolve o conceito de cultura política classificando-a em quatro níveis: amadurecida, desenvolvida, baixa e mínima. De acordo com o autor, uma cultura política madura torna a ideia de golpe inconcebível e, quanto mais baixa, maior o nível de pressão dos militares por influência na condução política.

Outro ponto importante a ser levantado é a definição de Finer sobre as diferentes formas de intervenção militar. Para o autor, a presença militar não se restringe a casos de intervenção com derrubada de poder:

À primeira vista, o modo característico de intervenção militar é a derrubada violenta de um governo e o "nível" característico é o estabelecimento de um regime militar aberto. No entanto, os militares frequentemente trabalham com governos por trás dos bastidores; e mesmo quando estabelecem uma ditadura militar, eles geralmente fabricam uma fachada de governo quase civil, atrás da qual se aposentam o mais rápido possível. O domínio militar evidente é, portanto, comparativamente raro e, aparentemente, de curta duração. É isso que dá a aparência de transitoriedade aos regimes militares. Mas os modos de intervenção militar são tão frequentemente latentes ou indiretos quanto são explícitos ou diretos. Da mesma forma, o "nível" ao qual os militares pressionam sua intervenção varia; nem sempre substituem o regime civil. Muitas vezes eles simplesmente substituem um gabinete por outro, ou simplesmente submetem um gabinete a chantagem. Quando todos esses variados modos de intervenção militar na política são examinados e os "níveis" aos quais os militares pressionam tal intervenção são reconhecidos, o fenômeno aparece em sua verdadeira luz distinta, persistente e generalizada. (FINER, 1962, p. 4, tradução livre).<sup>1</sup>

É fundamental ressaltar, também, a teoria de Amos Perlmutter (1969), que define um estado pretoriano como aquele no qual os militares tendem a intervir no governo e têm potencial para dominar o Executivo. Entre suas características estão um Executivo ineficiente e decadência política. Segundo o autor, no pretorianismo moderno, o militar desafia a legitimidade, oferecendo um novo tipo de autoridade, cujas relações entre o estabelecimento militar e a ordem política são baseadas em uma orientação racional-legal.

O autor afirma, ainda, que, “em um estado com baixa coesão social, [...] as instituições não se desenvolvem prontamente ou operam de maneira eficaz; o con-

---

1 At first glance the characteristic mode of military intervention is the violent overturn of a government and the characteristic 'level' is the establishment of overt military rule. Yet the military often work on governments from behind the scenes; and even when they do establish a military dictatorship they usually fabricate some quasi-civilian façade of government behind which they retire as fast as possible. Overt military rule is therefore comparatively rare, and, apparently, shortlived. It is this that gives the appearance of transience to military régimes. But the modes of military intervention are as often latent or indirect as they are overt or direct. Likewise the 'level' to which the military press their intervention varies; they do not always supplant the civilian régime. Often they merely substitute one cabinet for another, or again simply subject a cabinet to blackmail. When all these varied modes of military intervention in politics are examined and the 'levels' to which the military press such intervention are recognized, the phenomenon appears in its true light distinctive, persistent and widespread.

trole social é ineficaz; e os canais de comunicação são poucos” (PERLMUTTER, 1969, p. 385, tradução livre)<sup>2</sup>, endossando, assim, a formação do estado pretoriano. Uma vez que o poder se desloca impedindo vácuo na política, as Forças Armadas representam, nesse sentido, uma burocracia que disputa pela pauta de segurança.

Dessa forma, é possível verificar a influência direta e indireta das Forças Armadas através da atuação de civis ligados a elas, do protagonismo nos movimentos históricos de alteração de regimes e, como o presente artigo se propõe a discutir, através do aumento exponencial de militares nos canais diretos de participação política.

## AS FORÇAS ARMADAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Desde o princípio do processo de formação do Estado brasileiro e da identidade nacional, os militares ocuparam uma posição de grande importância. Ainda em 1822, ano da independência, as forças de armas foram convocadas para combater as províncias insurgentes e submetê-las ao poder Real, unindo o país em torno do governo centralizado do Rio de Janeiro. Quanto ao processo de independência, é também importante frisar que foi um momento crucial para a organização das forças militares brasileiras, com a formação da Marinha de Guerra do Brasil, e a Guarda Real.

Ao longo do século XIX, as Forças Armadas brasileira foram empregadas em diversos conflitos armados, de caráter externo e interno, que aumentaram a expertise e o ethos militar. O mais importante deles, foi a Guerra do Paraguai (1864-1870) - a maior e mais sangrenta guerra já presenciada na América do Sul (DORATIO-TO, 2002). No conflito contra o país guarani, os militares brasileiros de ambas as forças, exército e marinha, desempenharam múltiplos papéis: tático, estratégico e até mesmo político, realizando diversas vezes funções diplomáticas.

Um aspecto importante sobre o evento em questão é o fato que este criou na população brasileira um espírito patriota, de nacionalidade. Cria também heróis nacionais, os “Voluntários da Pátria” (DUARTE, 1981). No entanto, com o passar do tempo, os efeitos positivos são suplantados pelos negativos. Os gastos e as perdas na guerra, abalam o governo, e a estagnação se torna eminente. Foi neste contexto que ascendeu Caxias. Antes de sua chegada, o exército se encontrava despreparado, indisciplinado e ainda sofria gravemente com falta de suprimentos e munição. Utilizando-se de suas habilidades políticas e do seu alto cargo, como Senador do Império, Caxias reestruturou as tropas brasileiras e as conduziu à vitória.

No entanto, mesmo com a revitalização oferecida pela Guerra do Paraguai, as instituições militares ainda suportavam difíceis condições. O fato é que a elite política imperial nunca aceitou a existência de um exército nacional, já que sentia-se

2 In a state with low social cohesion, [...] institutions do not develop readily or operate effectively; social control is ineffective; and channels for communication are few.

ameaçada por uma força armada, permanente, disciplinada e profissional, subordinada à um poder central. Dessa forma, ao longo do século XIX, o exército sempre fora preterido em relação às milícias civis regionais e à Guarda Nacional. De acordo com Coelho, este cenário caracteriza uma Política de Erradicação realizada pela elite contra o exército, situação que propiciou o movimento militar que trouxe ao fim o próprio regime monárquico. Faz-se necessário ressaltar, no entanto, que mesmo na república, até a Revolução de 1930, ainda foi empregada esta política de erradicação, com exceção do breve período da República da Espada (1889-1894). A diferença, de acordo com o autor, é que enquanto no Império a hostilidade e marginalização era aberta, na República Velha havia uma cooptação da liderança militar (COELHO, 2000).

A seguir, verifica-se uma situação muito diferente na Era Vargas. Neste momento, as FFAA são transformadas em um ator político central, dado que Getúlio as utiliza com um de seus pilares, em contrapeso às forças oligárquicas (CARVALHO, 2002). Destaca-se, entretanto, que os militares apenas atuarão de forma independente a partir dos 1960, na conjuntura da crise política e da ascensão de discursos como o da Doutrina de Segurança Nacional. Naquele contexto, considerando a mentalidade vigente da Guerra Fria e o nível de cultura política da sociedade, nos termos de Finer, as Forças Armadas brasileira sentiam a necessidade de assumir um posicionamento e atuar de forma conservadora, tendo em vista a correção das perturbações internas e a estabilização dos elementos sociais.

Dentre os motivos considerados pelos castrenses como legitimadores da sua intervenção, estava para além da crise econômica, a ameaça à ordem oferecida pelo governo de Jango, suas negociações com a China e o posicionamento de esquerda de políticos como Leonel Brizola, supostamente alinhados com os interesses da *Komintern*.

Neste conturbado período da história brasileira, a mentalidade militar nacional foi então alçada às esferas do poder federal, já que para os mesmos, por terem a missão de defender o Brasil de uma ameaça comunista, se fazia necessário ter o controle total da política, que os mesmos viam tomada pela corrupção, o alinhamento à esquerda e a ineficiência das esferas de representação. Assim, todos os meios possíveis para a garantia da tradição e do Brasil republicano se mostravam justificáveis na visão militar, culminando em muitos excessos e desdobramentos sentidos até os dias atuais - visão corroborada até hoje com certa frequência nos círculos, principalmente, da velha guarda militar.

Edmundo Campos Coelho, em sua obra “Em busca de identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira” de 1972, procura avaliar o comportamento das Forças Armadas ao longo da história como expressão do estágio de amadurecimento, complexidade e peso social relativo em que se encontrava a própria corporação. Campos Coelho substituiu as abordagens tradicionais - a moderadora, a oligárquica e a de setores médios - por um enfoque organizacional: antes de refletir os interesses de determinadas classes, o Exército seria uma organização que sempre competiu por recursos escassos com outras organizações, desenvolvendo táticas de ação po-

lítica, formulando doutrinas e tentando educar tanto seus próprios líderes como os liderados.

Coelho conseguiu expor a história política pelo viés da organização militar conseguindo revelar, por meio de três processos, a transformação de uma corporação frágil e sem autoridade para uma instituição autárquica, que detém o monopólio da força e está convencida de que seus padrões organizacionais deveriam ser estendidos a toda sociedade.

O legalismo militar, representado em personagens como o General Figueiredo, por um lado permitiu uma transição relativamente pacífica à democracia. A partir do início dos anos 80, o regime mostrou sinais de cansaço. Notava-se o esvaziamento de um “fervor revolucionário” que já não mais se justificava, com a dissolução das guerrilhas, a estabilização de diversas tensões sociais, ainda que a insatisfação popular com o regime crescesse.

Assim, os militares começaram a se organizar para uma retirada, e medidas como a anistia geral e irrestrita foram pontos marcantes do período. É importante ressaltar que a volta à democracia não resultou num revanchismo dos militares, principalmente devido ao dito milagre econômico, que apesar do posterior endividamento, foi responsável por um crescimento econômico bastante notáveis. Dessa forma, os militares compartilhavam uma sensação de dever cumprido. Combinado a essa sensação, um fator menos glorioso também acelerou o afastamento militar do poder: o transtorno da dívida externa mergulhava o país na crise da alta inflação e do desemprego, e para que a sensação de dever cumprido não fosse alterada pela insatisfação popular, decidiu-se que era hora de passar a flâmula para a democracia plena. Ademais, a alta cúpula militar temia que a distensão que surgiu a partir de 1973 dentro das próprias Forças Armadas, comprometesse a instituição, bem como o país.

## PÓS-DITADURA: A NOVA DIMENSÃO DA INFLUÊNCIA MILITAR

Antes de discutir o espaço das FFAA no Brasil da Nova República, é preciso retomar o aspecto teórico do controle civil, já que esta é uma questão central do período analisado. Assim, se retoma a Teoria Huntingtoniana do controle civil, muito utilizada para entender as relações civis-militares. De fato, a formulação do autor se mostra útil no estudo de democracias estáveis, contudo, - como já dito anteriormente - ela não se oferece como uma boa ferramenta para a análise de países que enfrentam sérios problemas políticos, militares aliados com altos níveis de violência (BRUNEAU; MATEI, 2013, p. 13). Dessa forma, para melhor descrever as relações civis-militares, no contexto do pós-Guerra Fria e do século XXI, é necessário transcender o controle civil, já que as questões de segurança nacional não são mais apenas entendidas como responsabilidade dos militares. Devido às características das redes de novas ameaças e desafios de segurança - como o terrorismo - e, como consequência, da indefinição das fronteiras entre segurança interna e externa, tor-

na-se necessário que as forças militares (focadas principalmente em ameaças externas), as forças policiais (ameaças domésticas) e as agências de inteligência (focadas em ambos) cooperem cada vez mais, por vezes a nível internacional.

A partir desta nova percepção, surge na década de 1990 o conceito da Reforma do Setor de Segurança (SSR). Ao realizar esta reforma os países seriam capazes de aumentar a sua capacidade para enfrentar a nova gama de desafios de segurança e justiça que enfrentam de forma coerente com as normas democráticas, princípios de governança e do estado de direito. Deste modo, a SSR ajuda a criar um ambiente seguro e propício a outros desenvolvimentos políticos, económicos e sociais, através da redução da violência e do crime (OCDE, 2007, p. 21). É importante frisar que a Reforma do Setor de Segurança e as relações entre civis e militares é trabalhada de maneira diferente em cada país. No entanto, o objetivo final é sempre o mesmo, estabelecer controle civil, tornar as forças de segurança eficazes e eficientes em prover defesa contra ameaças externas, bem como manter a segurança pública dentro dos Estados (AGUILAR, 2014, p. 25).

No Brasil, é perceptível a adoção dos princípios da Reforma do Setor de Segurança, mas que, no entanto, acontece de forma bastante peculiar e própria. Com o objetivo de entender a realidade do país, faz-se primeiramente necessário analisar a Constituição Brasileira de 1988. Neste documento, os artigos 142 e 144 delimitam as atribuições das Forças Armadas e ainda a determinação dos agentes responsáveis pela segurança pública. Um dos aspectos mais importante de um cenário ideal de controle civil, de acordo com Bruneau e Matei (2013, p. 151), seria o estabelecimento das forças militares como responsáveis, exclusivamente, pelo combate de ameaças externas – a exemplo da Argentina, país com formação semelhante ao Brasil, que igualmente passou por um regime de ditadura militar e que, a seguir, retomou o controle civil da maneira descrita (Idem, p. 156). Este, no entanto, não é um modelo seguido pelo Brasil, que ao se constituir novamente como democracia e ao delimitar as funções de cada ator, decidiu que inicialmente a manutenção da segurança pública seria função de forças policiais, mas que, todavia, nos casos descritos como perturbação da lei e da ordem e ameaça à integridade dos poderes constitucionais, as Forças Armadas teriam jurisdição para atuar.

Há no entanto, uma grande lacuna na explicação sobre a natureza desses casos. Em outros documentos, como o Manual de Garantia da Lei e da Ordem e o Manual de Pacificação, há uma exposição maior do tópico, mas, mesmo assim, ainda não satisfatória. Embora existam explicações detalhadas sobre o procedimento das operações, muitos dos conceitos não são claros. Percebe-se que a legislação brasileira possui brechas que permitem a utilização de forças excepcionais contra aqueles que ela deve proteger e servir. Observa-se assim, que embora estas obras se proponham a servir como instrumento da SSR, elas na realidade não respeitam princípios básicos desta reforma, focando não na segurança da população, mas na segurança estatal e invadindo com as atribuições militares o domínio das ações policiais de controle da ordem pública (MENDONÇA; COSTA, 2018, p. 173).

Para entender melhor essa transferência de funções é preciso buscar compreender a sociedade brasileira e seu modo de pensar. Analisando a ideia de pacificação numa retrospectiva histórica, conclui-se que o objetivo do governo sempre foi o de manter uma ordem nacional específica (Idem, p. 174). Observa-se ainda que a função de proteger essa ordenação é transmitida para a “Doutrina de Segurança Nacional” brasileira, que confere então as Forças Armadas a missão de proteger esta ordem, que, no Brasil, representaria a contenção de movimentos, pessoas e situações que possam promover uma mudança social.

Contudo, quando se analisa mais profundamente a situação do país, é possível notar a marginalização de grande parte da população que não se encaixa nos padrões da classe dominante. Ademais, tendo em vista que os manuais que estipulam os parâmetros de identificação do inimigo são muito vagos, muitas vezes essa população marginalizada é identificada como ameaça. A partir daí, torna-se função das Forças Armadas combatê-las e assim, nota-se que, na perpetuação do status quo, a ação dessas organizações militares ganha um caráter de missão civilizadora (Idem, p. 183). Afinal, o projeto de ordem social a ser protegido, é entendido como correto e civilizado, o que desqualifica as demais formas “não-civilizadas” representadas por essas populações marginalizadas e identificadas como inimigo.

Esta situação pode ser verificada pelos exemplos recentes e crescentes do desdobramento de Operações de Garantia da lei e da Ordem no país, em especial aquelas empreendidas como solução para a crise da segurança pública. Outros aspectos observados nessas ações referem-se a percepção de que o emprego das tropas acontece em situações que originalmente deveriam ser controladas por forças policiais, legalmente designadas e adequadamente treinadas para exercer essas funções. Ademais, ele também se dá no que deveria ser uma medida pontual para a solução de um problema que, em realidade, requer políticas muito mais complexas que a solução imediatista.

## O PERFIL DO MILITAR BRASILEIRO

Diante das questões apresentadas anteriormente, que dizem respeito à atuação dos militares em contextos relevantes para a consolidação do Brasil enquanto estado-nação, seus processos de modificação de regime político e abertura à democratização faz-se pertinente, aprofundar nos aspectos contemporâneos da atuação direta e indireta dos militares na tomada de decisões que concernem à esfera pública.

Neste sentido, ao analisarmos o protagonismo dos militares como grandes influenciadores dos processos de formação do Brasil, é preciso levar em consideração a questão da construção identitária, isto é, momentos históricos nos quais os militares lançaram os alicerces para grandes conceitos como pátria, nação, soberania e territorialidade. Para José Murilo de Carvalho a identificação à nação é um



processo bastante heterogêneo e pode inclusive ser mais forte do que a lealdade ao Estado, e vice-versa. Em geral, para o autor, a identidade nacional se deve a fatores como religião, língua e, sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns. (CARVALHO, 2002 ,p.12).

Um ponto importante que trouxe novas percepções à construção identitária de maneira mais orgânica foram os processos nos quais o Brasil, enquanto estado-nação, se posicionou diante dos principais conflitos que se envolveu. Há um destaque especial para a Guerra do Paraguai, na qual a identidade desenvolveu-se a partir da busca pela manutenção da integridade do território brasileiro e a afirmação de um povo unido e consciente da importância. Esse período remonta, ainda, o surgimento dos primeiros heróis, isto é, figuras até então inexistentes que assumem a tarefa de consolidar uma perspectiva nacionalista. (CARVALHO, op.cit., p.78)

É interessante observarmos que, como evidenciado na Guerra do Paraguai (1864-1870) os militares - embora não fossem os demandantes do envolvimento direto no conflito, obtiveram prestígio político e foram colocados não apenas como executores de decisões ao nível estratégico, mas como determinantes para a dinâmica da política exercida pelo Império. O caso mais famoso é de Luís Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias, conhecido como “O Pacificador”, que recebeu o mais alto e glorioso título da nobreza brasileira ao retornar da Guerra do Paraguai e ser reconhecido pelos sucessos da operação e pela bravura durante o conflito. (Lira 1977a, p. 246). Além disso, Caxias após retornar do grande conflito foi nomeado diretamente pelo Imperador para o Conselho de Estado em outubro de 1870. Isso significa dizer que, mesmo realizando ações que em um primeiro momento parecem puramente táticas - alocação de tropas, alinhamento de estratégias e combate direto ao inimigo, ordenadas sobretudo em reação às ofensivas paraguaias, seus efeitos foram profundamente ressonantes na dinâmica política desenvolvida pelo Império Brasileiro.

Para avançarmos na discussão sobre a presença dos militares na política é necessário, de antemão, realizar um recuo analítico e colocar em evidência dois tipos de ação comumente utilizadas: a ação política que se dá por meio de instrumentos militares e a ação militar que se dá por meio de instrumentos políticos. Ambas as definições apresentam fins estritamente políticos, uma vez que no campo da ação, a política surge como o processo de tomada de decisões em torno da esfera do público, e, com essas classificações em mente torna-se mais fácil de questionar se de fato essas categorias sustentam a totalidade das manifestações a políticas dos militares.

A primeira definição, a ação política por meio de instrumentos militares remonta os períodos em que as Forças Armadas foram acionadas através das vias institucionais-legais e serviram diretamente à um propósito político ou da utilização da força como medida política. Na construção recente das Operações de Garantia da Lei e da Ordem datadas no momento de transição entre o século XX e XXI no Brasil, muitas das visões predominantes salientam o direcionamento das operações apenas no eixo vertical, isto é, de execução das resoluções determinadas ao nível

dos grandes gabinetes e ambientes políticos de tomada de decisão. Conforme estabelecido na lei, o Ministério da Defesa, órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, salienta a utilização das operações de GLO nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem.<sup>3</sup>

A segunda definição, a ação militar por meio de instrumentos políticos (sejam eles democráticos ou não) se dá na medida em que os militares, tradicionalmente afastados institucionalmente da esfera pública ocupam, por meio da força ou não, espaços que não pertenciam à sua função primária, de servir como uma ferramenta estatal para a manutenção dos interesses da sociedade civil.

Um dos exemplos que conseguem comportar essa atuação é o regime estabelecido em 1964, que, inicialmente contando com o apoio de militares e civis, foi responsável pela adoção de medidas no âmbito dos tradicionais legisladores e agentes de promoção de políticas públicas.

Poderíamos nos debruçar sobre essa ferramenta analítica e questionar, se, de fato, eles comportam as manifestações políticas por parte dos militares em sua totalidade, ou se existe, na realidade, uma distinção entre a ação puramente tática e a ação política. Esse questionamento nos permitiria ampliar a participação política dos militares em meio a um aparente esvaziamento político institucional. Isto é, como, na realidade, ao ofuscar um posicionamento político a instituição militar estaria necessariamente aderindo a um.

O perfil que buscamos analisar neste tópico diz respeito à atuação direta de militares pelas vias democráticas no espaço público, não como uma atividade pontual ou um mecanismo a ser acionado em um momento de aparente necessidade da sociedade civil, como bem delineado nos assuntos relacionados às questões externas e internas, mas como um processo de rompimento gradual com as barreiras estabelecidas para a participação político-militar.

Esse rompimento gradual se dá de diversas maneiras, seja na organização dos militares em relação à reivindicação pela correção dos salários, como a greve dos policiais militares no Espírito Santo<sup>4</sup> que conforme o artigo 142, inciso IV da Constituição Federal de 1988 apresentam-se como inconstitucionais, ou até mesmo no aumento de candidaturas de militares ao espaço público de tomada de decisões políticas: as assembleias.

Embora existam dispositivos que busquem regulamentar as relações dos militares com a política de maneira geral como o Decreto Presidencial 4346 de 26 de agosto de 2002 e os demais regulamentos disciplinares do Exército, da Marinha e da

---

3 “Garantia da Lei e da Ordem”. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em 07 de jun. 2019 às 11:05

4 “Greve da PM do Espírito Santo: MPF processa quatro associações e pede ressarcimento de R\$ 37 milhões”. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/greve-da-pm-mpf-processa-quatro-associacoes-e-pede-ressarcimento-de-r-37-milhoes>>. Acesso em 11 jun. 2019 às 23:05

Aeronáutica - considerando como transgressão que qualquer militar participe, fardado, de manifestações de natureza político-partidária, é necessário pontuar que há uma movimentação dos castrenses em relação aquilo que é deliberado na sociedade civil.

Um grande ponto que não nos deve escapar é o aparente afastamento dos militares das questões concernentes à sociedade como um todo:

Instaurou-se no Brasil um mito. O de que a nossa democracia está consolidada e os militares recolhidos aos quartéis, portanto, sem significativa participação na vida política brasileira. Este mito foi construído com o beneplácito de alguns membros da Academia (inter) nacional, políticos e de jornais de grande porte. (ZAVERUCHA, 2001, p.31)

No ano de 2018, no qual o Brasil assistiu um processo eleitoral repleto de novidades, surgimento de campanhas baseadas no território da internet, um quadro de polarização e violência discursiva, houve, além de grandes outros pontos, um crescimento pontual de candidatura dos militares sobretudo à esfera Legislativa.<sup>5</sup>

Uma possível interpretação é o alinhamento dos castrenses a algumas das demandas que pulsam historicamente, geralmente associadas com o combate à corrupção e à grande necessidade de resgatar os valores morais da nação, baseados em premissas religiosas e centradas na manutenção da família. Sobre isto, percebe-se que existe na sociedade brasileira uma ideia de que a índole do militar é confiável, visto que são parte da instituição responsável por proteger o Brasil. Afinal, os mesmos fazem um juramento sob este dever e, portanto, seriam dignos da confiança da população, a qual aceita como conveniente e apropriado delegar eles a função de governar em períodos de conturbação. A isto, Coelho chama de Política Laudatória

Outra possível interpretação é o delineamento de um perfil militar brasileiro que não é necessariamente novo, mas que se expressa em quadros contemporâneos nos quais a democracia e a possibilidade de articulação de ideias surgem como ferramenta de capitalização das demandas da sociedade, que em grande parte, está alinhada com as Forças Armadas.<sup>6</sup> Isso relaciona-se ao aumento das candidaturas, a ascensão de um presidente ligado aos militares, a eventual indicação de militares para ocuparem pastas importantes no desenvolvimento do Brasil e também ao aumento de manifestações diretas da ala militar<sup>7</sup> - o que indica, ainda que simbolicamente

---

5 “Número de policiais e militares no Legislativo é quatro vezes maior do que o de 2014” Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/numero-de-policiais-e-militares-no-legislativo-e-quatro-vezes-maior-do-que-o-de-2014.ghtml>>. Acesso em 12 de jun. de 2019 às 23:05.

6 “Relatório ICJBrasil 1º semestre/2017” . Disponível em: <[https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2019 às 21:05

7 “Em manifestação, grupo de militares da reserva pediu emprego a Bolsonaro.” Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/em-manifestacao-grupo-de-militares-da-reserva-pediu-emprego-a-bolsonaro/>>. Acesso em 11 jun. 2019 às 23:06.

mente, o rompimento com a tradição de esvaziamento político dos castrenses e um possível alargamento de algumas das regras que foram colocadas para a sua atuação política. Isso comprova, em grande parte, a tese defendida por Jorge Zaverucha de que os militares estão, mais do que nunca, inseridos no sistema político ainda que, aparentemente, estejam fora dele ou queiram passar a imagem de estar fora dele (2001, p.33).

## CONCLUSÃO

Considerando a teoria de Samuel Huntington, que fundamenta os estudos basilares sobre as relações civis-militares, e os novos conceitos dados pelas contribuições de Samuel Finer e Amos Perlmutter, foi possível estabelecer no presente artigo uma premissa: a de que a profissionalização militar influi sobre a atuação castrense na esfera política, assim como a cultura política e o estágio de desenvolvimento social. Destaca-se, no entanto, que o equilíbrio na relação entre a caserna e a sociedade civil não é sustentada apenas pela variável do controle civil, posto que, o conceito desenvolvido pelo primeiro autor não é bem aplicado individualmente no caso de democracias instáveis (BRUNEAU; MATEI, 2013). Portanto, numa análise da história das Forças Armadas no Brasil, constatou-se uma maior aproximação das teorias apresentadas por Finer e Perlmutter, dado que, no país, a profissionalização, em realidade, não ocorreu da maneira idealizada por Huntington e, por fim, culminou na maior aproximação dos militares da esfera política - permitindo o protagonismo dos mesmo nos principais e mais críticos momentos da história do país.

Ao longo do artigo, foi também explicitada a existência de dois pilares na interpretação pró-ingerência. O primeiro, parte de parcela da população, que acredita na capacidade dos militares de solucionar as crises do país - a chamada Política Laudatória. Este pensamento resistiu até os dias atuais, apesar dos fracassos e excessos das Forças Armadas vivenciados na mais recente intervenção. Com efeito, observa-se uma união da mentalidade militar com a civil, no sentido de que os excessos cometidos não anulariam o cumprimento de um objetivo maior. Até os dias atuais, o regime militar encontra apoio e exaltação em boa parte da população, o que pode ser creditado à política de esquecimento adotada pelo mesmo e mantida pelos governos civis subsequentes - o que possibilitou o retorno dos militares à política, desta vez pelos meios democráticos. O outro pilar, parte da natureza pretoriana das Forças Armadas brasileiras, que entendem como sua função, zelar pela ordem social do país, mesmo que isto implique numa interferência ao governo e à democracia.

Assim, utilizando essas proposições para analisar o país na contemporaneidade, percebe-se que o Brasil afasta-se cada vez mais do tipo ideal de controle civil e retorna ao cenário de intervencionismo militar. Isso se dá graças ao contexto da crise econômica e política, mas, principalmente, devido à percepção da existência de uma crise de ordem social. Constata-se o retorno de uma Doutrina de Segurança

Nacional, onde há criação de um inimigo dentro da própria população. Para grande parte da população, sendo essa uma ala conservadora, o país encontra-se novamente ameaçado, sendo necessária novamente a ação estabilizadora dos militares. É válida, assim, a intervenção militar dada a concepção de que os castrenses teriam capacidade para restabelecer a ordem e os próprios militares acreditam ser essa ainda a função deles, tal como Perlmutter teorizou. Ademais, considerando o histórico brasileiro de política Laudatória - segundo a qual as decisões públicas são delegadas aos militares pela confiança em suas habilidades - faz sentido o aumento gradual da participação dos castrenses na esfera pública, o que aponta para o estabelecimento de um novo perfil militar, pautado nesta mesma política Laudatória.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Reforma do Setor de Segurança – Teoria, prática e crítica. Porto e Idéias, São Paulo, 2014.

BRUNEAU, Thomas C.; MATEI, Florina Cristiana (Eds.). The Routledge Handbook Of Civil-Military Relations. New York: Routledge, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COELHO, E.C. *Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira*, Ed. Fgv, Rio de Janeiro, 2000.

DORATIOTO, Francisco. Maldita Guerra: Novas histórias da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia de Letras, 2002.

DUARTE, P.Q. Os Voluntários da Pátria na Guerra do Paraguai. Biblioteca do Exército, 1982.

FINER, Samuel E. The man on the horseback; the role of the military in politics. Pall Mall Press Limited Cromwell Place, London(c) S. E. Finer, 1962 Printed by offset in Great Britain by Alden & Mowbray Ltd at the Alden Press, Oxford.

HUNTINGTON, Samuel. The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations. Belknap Press, Cambridge and London, 1957.

MENDONÇA, Thaianne Caldas; COSTA, Frederico Carlos de Sá. Exército Brasileiro e setor de segurança: uma atualização da doutrina de segurança nacional. In: Aguilar, Sergio Luiz Cruz & Alonso Isabela Zorat (orgs). Os desafios da política externa e segurança no século XXI. Marília, oficina Universitária, 2018.

OECD. “OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): supporting security and justice. Paris, 2007.

PERLMUTTER, Amos. The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities. Comparative Politics 1, no. 3. 1969.

SÁ COSTA, F.C. As Forças Armadas, a fundação e a manutenção da ordem: uma relação estéril. *Perspectivas*, São Paulo, v. 44, p. 41-59, jul./dez. 2013

ZAVERUCHA, Jorge. REVISTA USP, São Paulo, n.49, pp. 30-39, março/maio 2001

## O REACIONARISMO POLÍTICO E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Márcio de Souza Ribeiro (INEST/GRI/UFF)

### RESUMO

O trabalho busca oferecer um panorama introdutório sobre a atual discussão acadêmica em torno do reacionarismo político nas relações internacionais. Em um primeiro momento será estabelecida uma definição do que é a reação política; enquanto que em um segundo momento será feita uma análise de algumas correntes teóricas das relações internacionais, mostrando que nenhuma delas faz parte do espectro ideológico reacionário. Serão destacados ainda, pontos fracos e fortes no sentido de apresentarem, ou não, instrumentos analíticos satisfatórios para o tratamento da reação política nas RI. Por fim, busca-se definir o fenômeno que alguns autores pós-estruturalistas vêm chamando de “internacionalismo reacionário”, mostrando que a nova direita não é redutível a uma negação do internacionalismo, mas que, na verdade, representa um pessimismo em relação ao internacionalismo liberal o qual busca substituir pela sua própria versão.

**Palavras-chave:** reacionarismo; teoria; internacionalismo.

Para construir uma análise correta do reacionarismo político é necessário ressaltar um pressuposto essencial: reacionários e conservadores não são a mesma coisa. Ambos os termos geram bastante confusão devido ao seu uso muito amplo e pouco preciso, dentro e fora da linguagem política. No caso do conservadorismo, somadas a essa primeira dificuldade, surgem também a inexistência de uma teoria política comum a todos aqueles definidos como conservadores, e a pouca propensão dos mesmos a sistematizar as suas ideias. De acordo com Bobbio (1998, p. 242), “o termo Conservadorismo designa ideias e atitudes que visam à manutenção do sistema político existente e dos seus modos de funcionamento, apresentando-se como contraparte das forças inovadoras.” O sentimento conservador é aquele que busca conservar valores culturais, religiosos e familiares.<sup>1</sup>

O reacionarismo é de uma natureza diferente e remete a uma atitude política específica em relação ao passado e à mudança histórica a longo prazo, fato evidenciado pela assertiva de Mark Lilla acerca da mente reacionária: “é uma mente naufragada. Onde todos os outros veem o rio do tempo fluindo como sempre fluiu, o reacionário enxerga os destroços do paraíso passando à deriva” (LILLA, 2016, p. 9). Essa atitude reflete uma visão catastrófica e negativa em relação à mudança histórica profunda, sendo esta uma marca do reacionarismo. Outro ponto importante é que

Para os reacionários, o mundo já foi melhor: uma ordem política passada, agora perdida, nos mostra retrospectivamente como as coisas deveriam ser mas não são mais. Embasada nesse mundo prelapsário, a reação é uma doutrina de nostalgia política. Ela imagina um passado que espera recriar (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 1, tradução nossa).

Sendo assim, o reacionarismo político busca reivindicar uma ordem política passada que é preferível à atual. Como mostram Mackay e LaRoche (2018, p. 2), uma teoria reacionária passa por três estágios: (1) retomada de um passado idealizado – muitas vezes mitologizado – no qual as condições para uma boa vida e para o florescimento humano estavam dadas; (2) identificação de um evento ou processo responsável pela destruição dessa ordem, no primeiro caso seria causada por um cataclisma (evento específico) e no segundo por uma decadência gradual (processo); e (3) os reacionários culpam um grupo ou um ator específico por essa destruição.

Um exemplo bastante destacado desse tipo de construção de narrativa é aquele oferecido pelos nazistas: eles olharam para as condições da Alemanha e culparam os judeus pela decadência, pelo capitalismo internacional e pela subsequente crise alemã; desejavam voltar para um momento de esplendor e perseguiram os grupos que consideravam inimigos do povo germânico. No campo da política internacional reacionária, a Alemanha nazista foi talvez o Estado mais reacionário de todos. Em

---

1 *Época Globo*. A diferença entre liberal, conservador e reacionário. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/helio-gurovitz/noticia/2016/10/diferenca-entre-liberal-conservador-e-reacionario.html>>. Acesso em: 14 Outubro 2019.



uma divisão por tipos ideais das variedades de ação reacionária, a Alemanha nazista seria classificada como revisionista, enquanto o “Sistema de Metternich” seria visto como reestruturante. Este último nada mais é do que o aparato repressivo central do Concerto Europeu pós-napoleônico. De acordo com Sked (2008), citado por Mackay e LaRoche (2018, p. 7) o medo de uma revolução foi um ponto primordial para as potências europeias na condução das relações internacionais. Sendo portanto, a construção reacionária de instituições a base para aquela ordem europeia que durou até a Primeira Guerra Mundial. A diferença essencial entre os dois tipos ideais é que Metternich queria apenas a restauração de uma Europa monarquista pré-revolucionária, enquanto Adolf Hitler fantasiava com a reconstrução de uma utopia pré-moderna (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 2).

A reação política já foi bastante comum nas relações internacionais e é hoje progressivamente mais comum na política mundial. Portanto, alguns autores do campo vêm buscando formas de entender e sistematizar esse novo momento reacionário. No campo da teoria das relações internacionais, Mackay e LaRoche (2018) mostram que não existe sequer uma escola de teoria que adote a doutrina reacionária, e argumentam que isso prejudica a capacidade do campo de fazer sentido tanto historicamente (em relação a sua própria história), quanto em relação à prática reacionária. No decorrer do artigo “*Why Is There No Reactionary International Theory?*”, os autores discutem sobre diversas correntes teóricas das relações internacionais mostrando que nenhuma delas é de matriz política reacionária. A resposta que os autores oferecem para a pergunta que intitula o artigo é de que essa ausência

está ligada à orientação putativamente melhorativa do campo – isto é, a forma que o campo normalmente localiza suas raízes no idealismo liberal e no desafio decisivamente não-reacionário proposto pelos realistas. Tal narrativa, e particularmente a parte exercida pelo liberalismo, sugere noções do “bem” na política mundial incompatíveis com ideias reacionárias. Essa narrativa torna os reacionários das relações internacionais do passado invisíveis por obscurecer conexões entre as escolas canônicas de relações internacionais e as ideias reacionárias (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 7, tradução nossa).

Quando entram na análise das escolas de teoria das relações internacionais, os autores começam pelo realismo pois é a escola comumente ligada ao conservadorismo. Porém, ressaltam que não há uma lógica reacionária dentro do realismo, mesmo que alguns autores do realismo clássico nutrissem sentimentos reacionários, eles não implicaram na construção de uma teoria reacionária (MACKAY; LAROCHE, 2018). Ao analisarmos os casos particulares de Tucídides e Morgenthau, percebe-se que ambos escreveram em um período posterior a uma guerra destrutiva e perceberam que restaurar as condições de vida anteriores era uma alternativa muito frágil e, portanto, advogaram por uma combinação do novo com o antigo, na

esperança de acomodar os benefícios da modernidade ao passo que limitavam seu potencial destrutivo (DUNNE; KURKI; SMITH, 2013). Visão diametralmente oposta à atitude reacionária que advoga primordialmente pelo retorno a uma ordem passada preferível à atual.

Uma das características comuns a vários realistas é o seu pessimismo em relação à natureza humana (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 24), pessimismo esse que os leva a conclusão de que a natureza humana é naturalmente suscetível à violência e à destruição. Os primeiros realistas baseavam-se nas lições de Maquiavel e Hobbes, enquanto alguns realistas posteriores afirmavam que o comportamento político é orientado pelo conflito, talvez não por conta de uma natureza humana, mas devido a arranjos estruturais (GRIGSBY, 2012, p. 252). A própria concepção da história como familiar e não-linear faz com que esta, para os realistas, seja “estática ou cíclica; familiar e imutável” (MACKAY; LAROCHE, 2017, p. 10). Portanto, não é possível afirmar que o realismo seria uma teoria reacionária pois tanto os clássicos quanto os neorealistas não veem a transformação política como destrutiva. Na verdade eles a enxergam como “impossível ou mal orientada” (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 3).

O construtivismo, por sua vez, apesar de concentrar-se em ideias, não direcionou seus esforços para narrativas reacionárias de declínio histórico (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 4). Adamson (2005 p. 547) mostra ainda que o “viés liberal” presente no construtivismo social mainstream é uma das limitações teóricas que têm feito o construtivismo falhar na abordagem de certos problemas que vieram a tona na política mundial.

A própria atitude construtivista em relação à história o afasta da prática reacionária: é possível mudar e transformar o mundo porque ele é socialmente construído. Não há nessa visão uma atitude reacionária em relação à transformação. Dessa forma, o construtivismo não pode ser considerado reacionário e nem oferece os instrumentos necessários para tratar a reação política. A mesma conclusão pode ser estendida ao pós-colonialismo que, “apesar de identificar nostalgia imperial na política internacional contemporânea [...] não oferece um tratamento sistemático da reação como tal” (MACKAY; LAROCHE, 2018, p. 4).

Mackay e LaRoche não contemplam em seu artigo o feminismo, porém, neste trabalho entende-se que os pressupostos defendidos por algumas autoras feministas das relações internacionais ajudam a entender parte da dinâmica do atual movimento reacionário global, além de exemplificar uma das assertivas principais dos autores: de que não existe uma teoria reacionária nas relações internacionais porque há uma ideia de melhoria em relação a uma condição passada que permeia todas as escolas teóricas do campo. Esta melhoria pode ocorrer por meio de uma evolução gradual ou por empreendimento de esforços revolucionários. Segundo Tickner (1997, p. 616), “grande parte do feminismo contemporâneo também está comprometido com metas progressivas ou emancipatórias, particularmente a meta de atingir igualdade para as mulheres através da eliminação de relações de gênero desi-

guais”. Um exemplo de bastante destaque dentro do feminismo crítico é o trabalho de Chin (1998) que constrói seu estudo de maneira emancipadora, ou seja, com o objetivo de identificar relações de poder existentes com a intenção de mudá-las.

O foco na condição das mulheres através de uma perspectiva preocupada com o gênero é bastante importante, pois as autoras feministas argumentam que apenas através da introdução de análises de gênero é possível entender de maneira completa o “impacto diferencial do sistema de Estados e da economia global nas vidas de homens e mulheres” (DUNNE; KURKI; SMITH, 2013, p. 205). Nesse sentido, é importante ressaltar também o trabalho de Enloe (2016) que busca dar voz às mulheres militares, trazendo para o campo teórico das relações internacionais o que antes era invisibilizado. É exatamente por essa preocupação com as questões de gênero que o feminismo apresenta um instrumento capaz de lidar com o atual movimento reacionário que tomou conta de vários países. É evidente que apenas essa abordagem específica não é capaz de esgotar o tema, mas pode elucidar questões de gênero que estão no âmago do reacionarismo. Como mostra Stanley (2018, p. 17) “há uma estrutura comum a todas as mitificações fascistas. Em todos os passados míticos fascistas, uma versão extrema de família patriarcal reina soberana”. Longe de categorizar o reacionarismo contemporâneo como essencialmente fascista, busca-se na verdade mostrar que há perspectivas capazes de elucidar conteúdos de gênero dentro de movimentos reacionários, sejam eles de inspiração fascista ou não.

Apesar de muitos líderes do atual movimento reacionário usarem retórica tipicamente fascista<sup>2</sup>, o movimento como um todo pode ser entendido como um Internacionalismo Reacionário que tem aspirações e dinâmicas que o distanciam do fascismo. Orellana e Michelsen (2018) defendem que essa é a filosofia da nova direita, representada por Trump, Le Pen, Salvini, Putin, Orban e por grande parte do discurso em torno do Brexit. Os autores usam uma abordagem pós-estruturalista e lançam mão de conceitos como a genealogia e a análise arqueológica foucaultiana. Assim, fazem uma análise do discurso que permeia esse movimento mostrando que ele não pode ser reduzido a uma negação do internacionalismo ou a um isolacionismo, na verdade, ele tem em seu centro uma proposta reacionária que vai de encontro ao internacionalismo liberal, buscando uma dinâmica internacional que funcione em seus próprios termos, fora da lógica liberal vigente. Para atingir o seu objetivo a Nova Direita lança mão de um programa com três pontos principais:

- (i) a adoção de uma subjetividade resistente baseada em uma identidade de cultura de nascimento; (ii) uma disposição reacionária às normas liberais do internacionalismo liberal contemporâneo; e (iii) um projeto para se libertar dessas normas com o objetivo de liberar as qualidades naturais das culturas de nascimento (ORELLANA; MICHELSEN, 2018, p. 5, tradição nossa).

---

2 UOL. Trump e Bolsonaro têm ideal fascista e contagiarão mundo, diz autor dos EUA. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/16/jason-stanley-filosofo-fascismo-trump-bolsonaro-como-o-fascismo-funciona.htm>>. Acesso em: 16 Outubro 2019.

Esse foco nas culturas de nascimento remete ao etnonacionalismo do século XIX, que era baseado na ideia de culturas eternas, fato que os distancia dos nacionalismos da década de 1930. A Nova Direita busca, portanto, a reconexão entre a política internacional e as culturas de nascimento, reconhecendo qualquer interferência normativa vinda da ordem global – que comumente definem como “globalista” – como perigosa. Por isso é necessário libertar a nação de restrições econômicas, de identidade e de gênero; com o objetivo de permitir que elas possam exercer sua autonomia (ORELLANA; MICHELSEN, 2018 p. 11-16).

Esse conjunto de ideias implica em certas atitudes em relação ao multilateralismo; sendo Donald Trump e o Brexit exemplos de campanhas que advogam pela autonomia em relação a instituições e acordos multilaterais. Uma das críticas feitas ao multilateralismo é que ele permitiria que outras nações se beneficiassem das despesas de outros Estados, isto é, elas estariam às custas dos outros. Com isso, foi necessário conciliar a influência do neoliberalismo de Hayek com o nacionalismo cultural, permitindo uma aplicação mais radical de uma lógica econômica neoliberal, substituindo arranjos multilaterais por acordos bilaterais (ORELLANA; MICHELSEN, 2018, p. 16). Essa mudança é baseada na premissa de que acordos multilaterais institucionalizados contém um perigo inerente para a autonomia das nações, sendo necessário substituí-los por acordos bilaterais *ad hoc* ou qualquer tipo de acordo internacional que não iniba o poder de autodeterminação desse Estado específico (ORELLANA; MICHELSEN, 2018, p.16).

Os autores concluem mostrando que o pessimismo hoje é mais importante para a Nova Direita do que ele jamais fora para qualquer outra forma de nacionalismo no passado (ORELLANA; MICHELSEN, 2018, p. 20). Há um processo bastante amplo de descontentamento com a modernidade, e o clima de mudança permanente suscita a reação de quem acredita que havia uma ordem preferível à atual. O reacionarismo contemporâneo se nutre do sentimento pessimista contrário a natureza constantemente modernizante da modernidade e a

ansiedade em relação a esse processo é hoje em dia uma experiência universal, e por este motivo as ideias reacionárias antimodernas atraem em todo o mundo adeptos com pouco em comum, à parte o sentimento de traição histórica. Toda grande transformação social deixa para trás o frescor de um Éden que pode servir de objeto para a nostalgia de alguém. E os reacionários da nossa época descobriram que a nostalgia pode ser uma forte motivação política, talvez mais poderosa até que a esperança. As esperanças podem ser desiludidas. A nostalgia é irrefutável (LILLA, 2016, p. 9).

Nesse sentido é possível afirmar que o pessimismo nas relações internacionais está diretamente ligado a uma perda de fé na modernidade e até mesmo na democracia. Com isso, para as relações internacionais, “a perda de esperança no futuro da ordem liberal, e na ciência social, podem facilmente ser ligadas com uma perda de esperança no progresso da disciplina em si, o que suscitaria desse modo um projeto ‘pós’-crítico” (STEVENS; MICHELSEN, 2019, p. 3, tradução nossa).

Porém, pensar em uma ordem pós-liberal construída através de um projeto reacionário significaria, para os Estados Unidos, destruir a ordem que o próprio país vem mantendo e da qual é o maior beneficiário. Os EUA foram o “Leviatã Liberal” que criou e manteve uma ordem liberal hegemônica desde a metade do século XX, ordem que passou necessariamente pela construção de instituições multilaterais (IKENBERRY, 2011, p. xi). No entanto há mudanças importantes que se sucederam dentro do país que culminaram na vitória de Donald Trump nas eleições de 2016. Nesse sentido, é importante ressaltar que o presidente e seus apoiadores

não compartilham as suposições convencionais do liberalismo internacionalista e não querem mais exercer o papel hegemônico global. Na verdade, Trump afirma, “Nós não somos o mesmo país e o mundo não é o mesmo mundo.” Consequentemente, os Estados Unidos, como o leviatã liberal do passado, não pode se dar ao “luxo” de exercer a atitude ativa da hegemonia liberal. Resumidamente, o movimento Trump emergiu para destruir a ordem liberal internacional, apesar da ordem ter sido construída e mantida pelo seu principal beneficiário – isto é, os Estados Unidos (CHA, 2016, p. 93).

Dessa forma, a própria posição dos EUA na ordem liberal e sua atitude contraditória no sentido de capitanear um movimento reacionário, com o objetivo de destruí-la, tornam o movimento reacionário contemporâneo ainda mais complexo. Porém, esse trabalho não busca esgotar toda a discussão sobre o tema e, portanto, não aborda de maneira muito aprofundada as questões internas de cada um dos países que fazem parte do movimento da Nova Direita, caracterizado pelo reacionarismo internacionalista. O pequeno panorama das condições internas dos EUA fez-se necessário por se tratar do principal e mais influente país desse movimento.

Sendo assim, é importante sistematizar algumas ideias apresentadas até aqui, mostrando as suas implicações. Ao constatar que não existe uma teoria reacionária dentro do campo de teoria das relações internacionais, Mackay e LaRoche (2018) acertam no diagnóstico, mas quando postulam que o campo está mal equipado para entender a reação e para confrontá-la na prática, parecem negligenciar instrumentos presentes em algumas abordagens teóricas existentes, como aqueles oferecidos pelo feminismo e pelo pós-estruturalismo. Ambas as teorias nem sequer são citadas em seu artigo, mas contém dispositivos capazes de oferecer um tratamento analítico às ideias reacionárias. O feminismo, através de abordagens de gênero, pode revelar estruturas de gênero desiguais, além de oferecer propostas de intervenção com o objetivo de atingir a igualdade entre gêneros e a melhoria das condições de vida de homens e mulheres. O pós-estruturalismo, através de conceitos como os adotados por Michelsen e Orellana (2019) em sua análise do discurso da Nova Direita também oferece aportes analíticos bastante satisfatórios para o tratamento de ideias reacionárias. Mesmo porque tanto a genealogia, quanto a arqueologia foucaultiana, são instrumentos largamente utilizados para o tratamento de ideias e discursos.

## REFERÊNCIAS

- ADAMSON, Fiona B. Global liberalism versus political Islam: Competing ideological frameworks in international politics. **International Studies Review**, v. 7, n. 4, p. 547-569, 2005.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política, vol. 1. **Brasília: Editora Universidade de Brasília**, p. 674, 1998.
- CHA, Taesuh. The return of Jacksonianism: The international implications of the Trump Phenomenon. **The Washington Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 83-97, 2016.
- CHIN, Christine BN. **In service and servitude: Foreign female domestic workers and the Malaysian "modernity" project**. Columbia University Press, 1998.
- DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve (Ed.). **International relations theories**. Oxford University Press, 2013.
- ENLOE, Cynthia. Flick of the Skirt: A Feminist Challenge to IR's Coherent Narrative. **International Political Sociology**, v. 10, n. 4, p. 320-331, 2016.
- Época Globo. **A diferença entre liberal, conservador e reacionário**. Publicado em: 30 Outubro 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/helio-gurovitz/noticia/2016/10/diferenca-entre-liberal-conservador-e-reacionario.html>>. Acesso em: 14 Outubro 2019.
- GRIGSBY, Ellen. **Analyzing Politics** (5th edition). Cengage Learning, 2012.
- IKENBERRY, G. John. **Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order**. Princeton University Press, 2011.
- LILLA, Mark. **A mente naufragada: sobre o espírito reacionário**. New York Review of Books, 2016.
- MACKAY, Joseph; LAROCHE, Christopher David. Why Is There No Reactionary International Theory?. **International Studies Quarterly**, v. 62, n. 2, p. 234-244, 2018.
- MACKAY, Joseph; LAROCHE, Christopher David. The conduct of history in International Relations: rethinking philosophy of history in IR theory. **International Theory**, v. 9, n. 2, p. 203-236, 2017.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Elsevier, 2005.
- ORELLANA, Pablo; MICHELSEN, Nicholas. Reactionary Internationalism: the philosophy of the New Right. **Review of International Studies**, p. 1-20, 2019.
- STEVENS, Tim; MICHELSEN, Nicholas (Ed.). **Pessimism in International Relations: Provocations, Possibilities, Politics**. Springer, 2019.
- TICKNER, J. Ann. You just don't understand: troubled engagements between feminists and IR theorists. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 611-632, 1997.

**UOL. Trump e Bolsonaro têm ideal fascista e contagiarão mundo, diz autor dos EUA.** Publicado em: 16 Dezembro 2018 Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/16/jason-stanley-filosofo-fascismo-trump-bolsonaro-como-o-fascismo-funciona.htm>>. Acesso em: 16 Outubro 2019.





12

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**



A ÁFRICA SOB O OLHAR BRASILEIRO:  
DA SOCIEDADE CIVIL AO ITAMARATY

Joana Tatiana Gaio Seixas Moraes<sup>1</sup>

Rhuan Carlos dos Santos Barcellos<sup>2</sup>

RESUMO

O presente artigo se dispõe a discutir dois vieses interpretativos, o primeiro construído pela sociedade civil brasileira e o outro entre diplomatas e autoridades durante o século XX, referentes à imagem e ao papel político-estratégico do continente africano. Portanto, esta análise buscará evidenciar o quanto ambas divergem entre si, assim como expressam os múltiplos níveis de desigualdade – racial, econômica e social – enraizados na política e na cultura do Brasil. Atentando, assim, para os diversos interesses que permeiam as instituições brasileiras.

**Palavras-chave:** Brasil, África, política

---

1 Graduanda em Relações Internacionais – UFF

2 Graduando em Relações Internacionais – UFF

## INTRODUÇÃO

Independente da existência de divergências entre opiniões sobre quando o continente africano passou a ser uma variável nos cálculos estratégicos da política externa brasileira, o fato é que essa mudança ocorreu de forma tardia. Mesmo depois desse processo ser iniciado, com a Política Externa Independente (PEI) no governo de Jânio Quadros, a percepção do Estado brasileiro quanto à importância dessa região – no âmbito das relações exteriores – definitivamente não era fixa; sofrendo várias alterações ao longo do tempo.

Essas mutações foram resultado da influência, tanto direta quanto indireta, das várias percepções da África que existiam (e ainda existem) dentro do Brasil. É a partir desse ponto que será desencadeado um debate, visto que esses diferentes tipos de interpretações são um dos elementos centrais para a continuidade e/ou descontinuidade do desenvolvimento de uma política externa brasileira para a África no século XX.

Para impulsionar essa discussão, é preciso refletir acerca da visão que o Brasil tinha de si mesmo como ator político, em meio a um processo de inserção internacional. Considerando que esse pensamento ajudará a compreender, de forma mais eficiente, as razões pelas quais a conduta política brasileira, em relação ao continente africano, ocorreu da forma dada.

Tendo em vista o tema que será abordado, este artigo terá como objetivo realizar uma análise comparada de duas percepções, baseadas em realidades sociais distintas, da África no Brasil. A primeira visão a ser exposta se construiu ao longo de discussões tecidas dentro da sociedade civil, tangenciando o movimento negro. A exposição será baseada, principalmente, na obra dos seguintes autores: Verena Alberti, Petrônio Domingues e Henrique Cunha Júnior. Já a segunda perspectiva será a diplomática, atrelada a uma ampla carga ideológica e idealista,

– a qual será elucidada, sobretudo, por meio dos textos de Adriano de Freixo, Jerry Dávila e José Flávio Sombra Saraiva.

## O DEBATE NA SOCIEDADE CIVIL E O MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO

Ao falarmos sobre a África, no contexto da sociedade civil brasileira, é natural que se dê enfoque ao movimento negro, uma vez que esse grupo foi um dos principais formuladores da percepção dela acerca do continente africano. Estudando como houve a inserção da África no pensamento da sociedade civil, a pesquisadora Verena Alberti, realiza uma análise desse tema a partir dos vários significados que a região assume para diferentes ações do movimento negro contemporâneo; expondo entrevistas coletadas para uma obra que narra a história de tal movimento no Brasil.

Dentro do movimento negro brasileiro, a África desempenhava uma relevante função no processo de instrumentalização do militante, já que expandia e aprimorava a consciência de sua própria ancestralidade e abria possibilidades de ação (ALBERTI, 2007, p.26). Ou seja, o conhecimento da história africana capacitava a militância através do estudo e era utilizado como instrumento de luta pelo movimento ao ser capaz de atingir outras pessoas.

Entretanto, é necessário ressaltar que essa visão só surgiu a partir dos anos 1970, quando o movimento negro passou a promover uma nova forma de atuação. Anteriormente, esse grupo via como algo incompatível “retornar à África” e se “afirmar como brasileiro”, entendendo como contraditório o reconhecimento das próprias raízes africanas simultâneo ao ato de afirmar-se como brasileiro (ALBERTI, 2007, p.28). Essa visão começou a mudar a partir de 1960, quando os processos de independências dos países da África negra passaram a chamar a atenção do movimento negro aqui. A partir disso, inicia-se um processo gradual de descoberta da África por esse grupo, que irá adquirir uma maior consistência entre 1970 e 1980, com a criação de novas organizações.

Alguns acontecimentos foram essenciais para que os militantes do movimento negro pudessem começar a descobrir a África, assim como para sua conscientização e escolha de militância: a luta contra o *apartheid* na África do Sul; leitura e discussão dos poetas de língua francesa; a publicação do livro *Os condenados da terra*, em 1961, por Frantz Fanon – médico e militante negro nascido nas Antilhas, que atuou na guerra de independência da Argélia –; os discursos de Amílcar Cabral, fundador do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), em 1956; a trajetória de Samora Machel – líder da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e primeiro presidente do país independente, em 1975 –; e a história de Patrice Lumumba, líder nacionalista do congo belga assassinado em 1961 (ALBERTI, 2007, p.29).

Dessa forma, é desencadeada uma incessante busca por informações, que era vista como essencial para definir os rumos do movimento dependessem desse conteúdo, pois esse conhecimento criaria uma massa crítica com capacidade de solidificar objetivos e expandir para as pessoas no geral (ALBERTI, 2007, p.32). Almejando, assim, “reescrever a história” da África, livre dos estereótipos dos animais selvagens e miséria. Contudo, apesar de haver uma crescente rede de centros de pesquisa sobre a África formando-se por todo o país, ainda havia uma visão idealizada do continente, mas era uma “África mítica” diferente da que já existia. Essa “África mítica” do movimento negro, a famosa “Mãe África”, era fruto da releitura dos heróis e heroínas da militância, os quais buscavam um passado que fosse motivo de orgulho para eles, as crianças e os jovens negros.

É possível perceber, através do ensaio do professor Henrique Cunha Júnior, que o processo de “descoberta” da África foi de grande importância ao movimento negro: uma vez que as informações sobre as lutas de libertação africanas produziram uma nova consciência de pertencimento ao ciclo de lutas do povo africano; con-

tribuindo, então, para o aprimoramento da “cultura de consciência negra” entre os militantes. A fase entre 1970-1990 na história do movimento negro é caracterizada, sobretudo, pelo ênfase dado à construção dessa consciência e à preocupação em definir como principal tema político e cultural o despertar da relevância do negro na sociedade brasileira (CUNHA, 2003, p.50).

Uns dos principais traços que o movimento adquire, nesse período, são: a demanda por melhores condições socioeconômicas para a população negra brasileira, e a relevância de “assumir o ser negro e valorizar a cultura negra” (CUNHA, 2003, p.50). Dessa maneira, o movimento realizará uma forte valorização de todos os elementos negros presentes na cultura nacional, destacando-se a filosofia e as religiões de matriz africana.

As discussões dos temas em questão (como o Candomblé, por exemplo) ocorriam em lugares públicos, em pequenos grupos, em inúmeras cidades brasileiras. Isso se deve a dois fatores: ao caráter repressor da ditadura militar, já que uma formalização levaria a uma maior vigilância do Estado, e à predominante informalidade desses grupos. A valorização da cultura negra se consolida através dos anos, dando origem a uma celebração racial e política marcada, principalmente, pelo comportamento de grupos afro da Bahia. Essa tendência está presente em frases ou refrões das músicas, como: “Eu sou negão”, “A minha beleza negra, aqui é você quem manda”, “Que bloco é esse/ Eu quero saber/ É o mundo negro que viemos mostrar pra você”; o que explicita a forma na qual o movimento negro valorizava a afirmação racial.

Ao comentar sobre a celebração da negritude, Petrónio Domingues afirma que ela não ocorre unicamente através da música, mas também:

(...) pelo corpo, pela dança, pela estética, enfim, por símbolos artísticos e artefatos culturais. Ser membro de um dos grupos afro, o *Ilê Ayê*, por exemplo, é uma exclusividade dos negros, os quais têm sua indumentária, sua beleza, seu cabelo, seus heróis exaltados pelos ritmos das músicas, um ritmo que combina samba com os tambores religiosos das cerimônias do candomblé (DOMINGUES, 2008, p. 113).

Inúmeros ativistas afirmam que, através das atividades promovidas pelo movimento negro, aprenderam sobre personagens e acontecimentos históricos importantes dos africanos em diáspora e seus descendentes – como Zumbi dos Palmares e a Revolta dos Malês. Além dessas atividades, havia também “(...) boletins, jornais e revistas da “raça”, clubes e bailes *blacks*, cosméticos e salões de beleza afro, bem como campanhas (em camisetas, pingentes), com *slogans* do tipo: *Negro é lindo! Negro 100%*” (DOMINGUES, 2008, p.113).

A revalorização da negritude, através do enaltecimento dos símbolos e artefatos culturais atribuídos à população negra, busca desempenhar o papel de mecanismo pedagógico de construção do orgulho racial, baseado em uma auto-estima e

uma auto-imagem positivas desse setor da sociedade. Para o movimento negro, o processo de superação do racismo passa, indubitavelmente, pela etapa de (re)encontro do afro-brasileiro com sua identidade étnica.

Entretanto, uma grande parcela do movimento negro, historicamente, transformou as práticas na principal estratégia na luta anti-racista. Como resultado, as conquistas simbólicas não foram revertidas em benefícios concretos à população negra, em termos de direitos civis. Ou seja, dentro da política culturalista, as práticas culturais não funcionaram como meios para chegar a um conjunto abrangente de atividades éticas e políticas; os símbolos e artefatos afro-brasileiros/afro-diaspóricos são transformados em mercadoria, fazendo com que a cultura se transforme em coisa, não em processo profundamente político. Como descrito por Domingues (2008, p. 114): “Assim, é lícito afirmar que o movimento negro brasileiro centrou demasiadamente sua atenção nas atividades culturais, em vez de pressionar o Estado e a sociedade civil por direitos econômicos e políticos”.

Apesar dessa questão bastante problemática, o movimento negro sempre defendeu reivindicações extremamente importantes para a população negra no Brasil, como:

“(...) desmistificação da democracia racial brasileira; organização política da população negra; transformação do movimento negro em movimento de massas; formação de um amplo leque de alianças na luta contra o racismo e a exploração do trabalhador; organização para enfrentar a violência policial; organização nos sindicatos e partidos políticos; luta pela introdução da História da África e do Negro no Brasil nos currículos escolares, e a busca pelo apoio internacional contra o racismo no país” (DOMINGUES, 2008).

Sendo a reivindicação pela obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileiras nas escolas do país conquistada em 2003, no início do governo Lula, que sancionou a Lei nº 10.639, mudando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 26-A). O motivo dessa demanda ter sido feita foi o fato de que um país cuja população era majoritariamente formada por pretos e “pardos”, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), deveria conhecer a história da África, região da qual procede um grande contingente populacional que deu origem a boa parte da população brasileira (ALBERTI, 2007, p.25-26)..

A Lei nº 10.639 foi resultado de longos debates e da socialização dos conhecimentos coletados acerca do passado africano, tanto no interior das entidades do movimento negro brasileiro, como entre elas. Todavia, apesar de ser uma grande conquista, apresenta-se uma problemática: sobre qual África se baseará o conteúdo que será dado nas escolas? Isso nos remete novamente à questão que envolve a percepção do continente africano na sociedade civil, uma vez que existem muitas

Áfricas, mas a visão predominante na sociedade civil é a de uma “África mítica”. Contudo, é necessário frisar que o movimento negro nunca foi linear e homogêneo; em determinados momentos e lugares, os pensamentos e as perspectivas podem ser bastante diversos das necessidades do movimento.

## O FRACO ARCABOUÇO TEÓRICO DO ITAMARATY NO SÉCULO XX

Em razão da permanência do Ministério das Relações Exteriores na cidade do Rio de Janeiro até 1970, o desenvolvimento da política externa brasileira voltada para a África sofreu grande influência de autoridades que ali se encontravam. O grupo de intelectuais e diplomatas envolvidos nessa questão usufruía de uma realidade sócio-econômica comum: eram brancos, em sua maioria, havendo forte ausência de negros no processo decisório e na implementação de políticas públicas. Ademais, integravam a elite econômica do estado, que possuía em suas origens um contexto europeu e católico – faziam parte de um círculo aristocrático, dotado de costumes, interesses e habilidades muito distantes da sociedade brasileira em geral (DÁVILA, 2011, p. 13).

Adeptos de um comportamento nacionalista, que buscava reafirmar a posição de poder que tinham, os diplomatas brasileiros enxergavam a África como um instrumento que ajudaria o Brasil a se tornar uma potência cultural e econômica. Diante do processo de descolonização africana, a atenção dos ditos “nacionalistas” se direcionou a esse continente: tornou-se urgente o estabelecimento de um vínculo entre brasileiros e africanos, necessidade que provocou um enaltecimento súbito das identidades africanas e afro-brasileiras. O corpo diplomático do Brasil encontrou na afirmação da africanidade um sentimento de liberdade de ação e a utilizou como base para sua atuação na África (DÁVILA, 2011, p. 14).

Havia uma expressiva falta de informação no Brasil em relação ao continente africano, assim, intelectuais e diplomatas projetavam nele o que desejavam. Predominava, desse modo, a visão de que a sociedade africana era similar à brasileira; uma vez que a primeira contribuiu para a construção da segunda. Logo, atribuíam à escravidão e à população negra na África o mesmo significado que elas possuíam em seu país de origem. O discurso do Itamaraty, então, era fruto de um imaginário construído a partir de presunções e ideias desprovidas de qualquer base histórica, social, política, econômica ou cultural (DÁVILA, 2011, p. 15).

A contribuição de pesquisadores para a formulação da política externa voltada para a África não foi suficiente para preveni-la do idealismo predominante e do vazio teórico. Maria Yeda Linhares, pesquisadora que estava no centro do núcleo de apoio à libertação africana da Universidade do Brasil, estabelece críticas à geração de intelectuais que atuaram na criação das políticas criadas na época – a qual ela própria integrava. De acordo com Linhares, havia uma forte romantização da



ideia que se tinha sobre a África e faltava experiência prática; em sua opinião, o meio intelectual teria se apropriado dessa temática pelo seu interesse em tornar o continente africano valioso para a autonomia econômica e política brasileira. Essa influência permitiria uma maior resistência ao poder exercido pelos EUA sobre o Brasil, se tornando um líder mundial autônomo (DÁVILA, 2011, p. 68-70).

O conhecimento compartilhado pelo Itamaraty e por acadêmicos se baseava em mitos políticos presentes no imaginário social português. Esses mitos apelavam não apenas à ideia de uma “herança cultural comum” – baseada, sobretudo, na língua portuguesa – e na noção de “lusotropicalismo”; a qual entende que as relações entre o colonizador português e o escravo tivessem sido cordiais, quase afetivas. É importante ressaltar que o nome “lusotropicalismo” surgiu posteriormente à ideia, que já estava sendo desenvolvida pelo autor brasileiro Gilberto Freyre (FREIXO, 2015, p. 474-478).

Na perspectiva de Freyre, o homem português possuiria características intrínsecas que os diferenciaria dos demais colonizadores. Em razão de sua alta capacidade de se adaptar, os portugueses teriam mantido suas referências europeias, mas adquirido traços tropicais – o que os tornariam uma espécie de intermediário entre as duas culturas. Não teria ocorrido, assim, a imposição da cultura lusófona sobre as nativas: deu-se uma “associação cultural”. Esse traço da personalidade portuguesa foi chamado de “plasticidade” e, de modo geral, se baseava nas seguintes qualidades: cordialidade, serenidade, respeito e sensibilidade (GUILLEN, 2007, p. 094). Tal descrição é evidenciada no seguinte trecho da obra “Casa Grande e Senzala”:

O tipo contemporizador. Nem ideais absolutos, nem preconceitos inflexíveis.

O escravocrata terrível que só faltou transportar da África para a América, em navios imundos, que de longe se adivinhavam pela inhaca, a população inteira de negros, foi por outro lado o colonizador europeu que melhor confraternizou com as raças chamadas inferiores. O menos cruel nas relações com os escravos. É verdade que, em grande parte, pela impossibilidade de constituir-se em aristocracia européia nos trópicos: escasseava-lhe para tanto o capital, senão em homens, em mulheres brancas. Mas independente da falta ou escassez de mulher branca, o português sempre pendeu para o contato voluptuoso com a mulher exótica. Para o cruzamento e miscigenação. Tendência que parece resultar da plasticidade social, maior no português que em qualquer outro colonizador europeu (FREYRE, 2003, p. 265).

O lusotropicalismo contribuiu, dessa forma, para o surgimento de outra noção baseada no puro idealismo e na compreensão totalmente defasada da realidade social: a de que havia, no Brasil, “democracia racial”. Tal democracia seria prove-niente da miscigenação brasileira, a qual teria propiciado um espaço de harmonia e igualdade entre as raças. Esse discurso, por sua vez, exerceu grande influência na

política nacional: orientou a política estatal, criou um papel global para o país, assim como incentivou intelectuais, artistas e diplomatas a atravessarem o Atlântico. Contrapondo-se a esse pensamento, havia uma evidente desigualdade educacional, política e econômica no Brasil, que favorecia brasileiros de descendência europeia (DÁVILA, 2011, p. 12).

O discurso adotado pelo Itamaraty, portanto, funciona como uma camuflagem ao criar uma imagem nacional positiva a partir da negação do racismo estrutural. Atitude que reforça a desigualdade e a discriminação ao escondê-la. Apesar do enaltecimento da africanidade e da negritude como aspectos da nação brasileira em geral, os brancos não enxergavam os negros como iguais. Um sinal disso era a ausência de negros no próprio Itamaraty, como citado aqui, o que era apenas uma amostra da expressiva carência de negros em posições de autoridade nas instituições do Brasil (DÁVILA, 2011, p. 63).

A experiência de Souza Dantas, como embaixador brasileiro em Gana, ilustra bem tal situação. Conforme narrado por Jerry Dávila em seu livro “Hotel Trópico”, Dantas lidou com um grande dilema durante sua jornada: embora ele levasse à África o discurso da democracia racial ao continente africano, o embaixador sofria com a resistência apresentada pelos demais diplomatas. Havia um desencontro entre as ideias que ele representava através de seu cargo no e sua experiência pessoal enquanto homem negro brasileiro. Precisou lidar com a crítica dos intelectuais à sua nomeação e com a falta de apoio dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores (DÁVILA, 2011, p. 59-62).

A ausência de conhecimento sólido sobre a África se encontrava unida à inexistência de um pensamento estratégico, político e econômico. A ação iniciada pelo governo, por meio da Política Externa Independente, se limitava à abertura de embaixadas nos países africanos. Após a saída de Dantas, em 1963, o Brasil permaneceu sem embaixador em Gana até 1968 – quando Mário Vieira de Mello assumiu o cargo. De acordo com o primeiro, a embaixada não se encontrava em condições para funcionar devidamente, assim como as relações comerciais e políticas não recebiam a atenção necessária. Aliás, o colonialismo suprimiu as relações entre as duas regiões de tal forma que o Brasil desconhecia Gana na mesma intensidade em que ela o desconhecia (DÁVILA, 2011, p. 64-66).

O comportamento do Itamaraty e dos políticos brasileiros a respeito do continente africano tangenciava três pontos básicos. Em primeiro lugar, considerava-se que as ações concernentes à África refletiam sobre o desenvolvimento econômico do Brasil, uma vez que a viam como o mercado continental sobre o qual o governo brasileiro possuiria influência natural. Esse seria um passo para atingir o papel de potência que os ditos “nacionalistas” tanto ambicionavam. Já em segundo lugar, acreditava-se também que tais ações refletiam sobre o sistema de relações raciais brasileiro: sustentar uma política externa orientada para a África enalteceria o discurso de “democracia racial” que tanto pregavam (DÁVILA, 2011, p. 19).

Em terceiro lugar, havia a insistência brasileira em se ater a Portugal, o que provocou um grande atraso na política que o Brasil adotava referente aos países africanos. Durante um longo período, o governo brasileiro adotou políticas similares às portuguesas e entendia que sua ambicionada influência sobre o continente se efetuaría através do intermédio português (DÁVILA, 2011, p.19). Assim, as relações coloniais, por um tempo considerável, não foram questionadas: o Brasil se alinhava ao “jogo político ocidental”, buscando seu espaço nele. O embaixador Álvaro Lins, por exemplo, rompeu com o governo de Juscelino Kubitschek por divergência em relação ao tratamento dos assuntos africanos (SARAIVA, 1996, p. 46-47).

## CONCLUSÃO

A África foi percebida de múltiplas formas e instrumentalizada sob diversos enfoques, no Brasil. Na sociedade civil, o continente africano se tornou objeto de discussão por meio do movimento negro: conhecê-la se tornou essencial para a formação do militante. Buscava-se a criação de uma consciência sensível aos temas de valorização da ancestralidade e às possíveis formas de militância. A coleta de conhecimento se mostrou incessante, principalmente após o processo de libertação das ex-colônias africanas angariou destaque.

Ao decorrer dos anos, o movimento se reformulou e se pluralizou. O entendimento de que o “retorno à África” e a reafirmação da identidade brasileira eram ações não coexistentes, bastante difundido inicialmente, foi superado por um foco na realidade social brasileira aliado à valorização da cultura africana como forma de se obter progressos políticos – voltados para a população negra brasileira.

Quanto à perspectiva predominante no meio diplomático, é notória a ausência de uma bagagem sólida de conhecimento. A África é vista não apenas de forma homogeneizante, que desconsidera toda a diversidade geográfica, econômica e cultural do continente, mas também a desprovê de autonomia política. O imaginário acerca do “natural papel de potência global” atribuído ao Brasil está diretamente relacionado a essa falsa inexistência de autonomia, já que acredita na recepção passiva dos interesses brasileiros pelos africanos.

O idealismo também se tornou presente por meio das noções de democracia racial e do lusotropicalismo – ideais que buscavam estabelecer um senso de proximidade entre Brasil e África, mas contrastavam expressivamente com a realidade histórico-social: a relação entre as duas regiões era marcada, sobretudo, pelo desconhecimento de uma sobre a outra. A exaltação da africanidade e da negritude foi utilizada como instrumento político pelo Itamaraty, já que propiciava aos estrategistas – majoritariamente brancos e membros da elite econômica – uma sensação de liberdade para atuar no continente africano.

A conduta “nacionalista”, então, era permeada pelos interesses dessa elite: interessava- os o desenvolvimento econômico e uma maior autonomia política no Brasil, pois os auxiliaria a manter a posição privilegiada em que se encontravam. Entre avanços e retrocessos, a África permaneceu em segundo plano na política externa brasileira durante o século XX. Tanto que o governo brasileiro tomou como base as políticas portuguesas voltadas para a África, durante bastante tempo, de forma a não questionar a ordem política das potências ocidentais – apenas buscando espaço de atuação nela.

## REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena. Qual África? Significados da África para o movimento negro no Brasil. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, n. 39, p. 25-56, 2007.

CUNHA, Henrique Jr. Movimento de consciência negra na década de 1970. *Educação em Debate*. Ano 25. V.2 - Nº. 46 - 2003. Disponível em:

<[www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15183/3/2003\\_art\\_hcunhajunior.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15183/3/2003_art_hcunhajunior.pdf)>  
Acesso em: 03/12/18.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: o Brasil e o desafio da descolonização africana (1950-80)*.

São Paulo, Paz e Terra, 2011.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. *Dimensões*. Vol. 21 - 2008. Disponível em:

<[www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/2485/1981](http://www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/2485/1981)> Acesso em: 03/12/18.

FREIXO, Adriano de. Ecos do Luso-Tropicalismo: A Presença do Pensamento de Gilberto Freyre no Discurso da Lusofonia. In *Revista Textos e Debates*. Boa Vista, n. 27, v. 2, p. 471- 484, jan/jun de 2015.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Pernambuco, Global Editora, 48ª ed., 2003.

GUILLEN, A. R. M. *A descolonização da África e o luso-tropicalismo: repercussões no Brasil e em Portugal*. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiás. Disponível em:

<[https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/AntonioRicardo\\_Guilen.pdf](https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/AntonioRicardo_Guilen.pdf)> Acesso em: 03/12/18.

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
A CONTINUIDADE ENTRE OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

Danilo Sorato Oliveira Moreira (UNIFAP)

Miguel Patrice Philippe Dhenin (UFF)

RESUMO

Este resumo tem como objetivo fazer uma análise de Política Externa Brasileira sobre os governos Temer e Bolsonaro entre 2016-2019. A hipótese central é mostrar as semelhanças nos programas e princípios da inserção internacional brasileira nos eixos econômico-comercial, desideologização e segurança nas fronteiras. A metodologia utiliza ampla revisão bibliográfica, com intenção de posicionar o objeto de estudo, e documental com reflexão de discursos presidenciais e notas do Itamaraty. A relevância da pesquisa se insere na compreensão dos eventos mais recentes da área, em especial pelo crescente debate público acerca da melhor estratégia internacional brasileira em fins da segunda década do século XXI. Conclui-se que os dois governos recentes compartilham gestões similares na Política Externa, especialmente pela ênfase em acordos comerciais e captação de investimentos; exclusão de parceiros estratégicos considerados ideológicos (Venezuela, Nicarágua, Cuba); e (re) discussão dos assuntos do combate às drogas e crime organizado nas diádes brasileiras.

**Palavras-chave:** Análise de Política Externa Brasileira, Temer, Bolsonaro.

## INTRODUÇÃO

A Política Externa Brasileira contemporânea passa por crescente transformações e mudanças com a necessidade de pensar uma inserção internacional estratégica do país no sistema internacional.

Após anos de uma atuação contínua, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), quando o estado brasileiro articulou uma estratégia fincada em uma política Sul-Sul, especialmente com crescente aprofundamento da integração regional, tanto no MERCOSUL, quanto em outros blocos como, a UNASUL, CELAC, dentre outros.

Além disso, as condições internas e externas tornaram o ensaio de autonomia brasileiro possível. No ambiente externo, a economia mundial ofereceu possibilidades de seguidos crescimentos, a partir da articulação estratégica entre venda de *commodities* para o mercado chinês, e busca pela diversificação de mercados no Oriente Médio, África, etc. No ambiente interno, a coligação do PT-PMDB, garantiu a governabilidade na constante troca de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Ademais, as políticas públicas sociais trouxeram o fortalecimento de uma crescente classe média.

Essa estabilidade aparente acaba se esgotando com o passar do tempo, especialmente pela crise econômica internacional em 2008. A redução do preço das *commodities* e o menor acesso a investimentos estrangeiros faz com que o Brasil perca um dos eixos da sua estratégia internacional contemporânea.

A crise interna, em 2015, amplia a necessidade de repensar uma nova estratégia internacional. Primeiro, a redução do crescimento econômico brasileiro, diminuiu a possibilidade de apoio da classe média brasileira, além dos setores empresariais, como indústria e agronegócio. Segundo, o problema político entre o Executivo e o Legislativo, impossibilitaram a governabilidade do segundo mandato Dilma (2014-2016).

O final do ciclo petista no Executivo brasileiro possibilita que novos atores políticos assumam a condução da Política Externa Brasileira, com destaque para o antigo aliado do PT, Michel Temer (MDB), e seus novos parceiros, José Serra (PSDB) e Aloysio Nunes (PSDB).

Esses agentes foram responsáveis pela criação da Nova Política Externa Brasileira, sobretudo por ditar seus princípios, programas e linhas de ação. Destaca-se nesse artigo, os setores de desideologização, comércio e segurança nas fronteiras. Espaço em que houve aproveitamento do que foi construído pelo governo seguinte, de Jair Bolsonaro (PSL).

Nesse trabalho, procura-se como finalidade fazer uma análise de Política Externa Brasileira sobre os governos Temer e Bolsonaro (2016-2019). A hipótese central é mostrar as semelhanças nos programas e princípios da inserção internacional brasileira nos eixos econômico-comercial, desideologização e segurança nas fronteiras. A metodologia utiliza ampla revisão bibliográfica, com intenção de posicionar o objeto

de estudo, e documental com reflexão de discursos presidenciais e notas do Itamaraty. A relevância da pesquisa se insere na compreensão dos eventos mais recentes da área, em especial pelo crescente debate público acerca da melhor estratégia internacional brasileira em fins da segunda década do século XXI. Conclui-se que os dois governos recentes compartilham gestões similares na Política Externa, especialmente pela ênfase em acordos comerciais e captação de investimentos; exclusão de parceiros estratégicos considerados ideológicos (Venezuela, Nicarágua, Cuba); e (re) discussão dos assuntos do combate às drogas e crime organizado nas diádes brasileiras.

## ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: O CAMPO DE ESTUDO

A análise de Política Externa é um campo de estudo desde pelo menos os anos de 1940. O campo de APE tem sido analisado pelo menos desde o século XX, na sua primeira metade. Os primeiros esforços para compreensão dos interesses externos dos Estados começam com Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin (apud JAKOBSEN, 2016), no ano de 1954, quando entendem a APE como parte de um processo de decisão dos formuladores de Política Externa, personagens centrais nas definições dos objetivos, das metas e dos programas da mesma. Esse método prima pelo papel centralizado dos formuladores como representantes do Estado, em alguns momentos reduz a importância de outros sujeitos para a definição da Política Externa Brasileira (PEB). No caso brasileiro, o Presidente da República (PR) é o responsável máximo pela PEB, com uma assessoria do Ministério das Relações Exteriores (MRE), na qual o Chanceler adquire importante lugar de destaque. Porém, não é apenas o PR e o MRE nos tempos hodiernos que formulam a atuação externa brasileira, apesar de em termos jurídicos-institucionais exercerem tal posição, na prática outros atores nacionais, como o Congresso Nacional, Ministérios federais, e alguns atores internacionais, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, entes sub-nacionais, também, praticam e influenciam a tomada de decisão na PEB.

A genealogia da Análise de Política Externa é caracterizada por uma visão multifocal e eclética pelo pesquisador Mendes (2015). O campo significa a busca pela maior compreensão intelectual da formulação e da implementação da política externa dos estados. Isso se traduz, também, nos princípios, objetivos, estratégias e ações que são criados pelos tomadores de decisão ao longo de sua gestão no tema. Nesse artigo, é perceptível, sobretudo, o foco da análise nos atores governamentais como o Presidente da República ou o Chanceler, tanto na expressão de seus discursos, quando apresentam suas ideias de PEB, quanto nas ações, em que demonstram na realidade o que pensaram. O autor português (2015, p. 140) defende a abordagem eclética na Análise de Política Externa marcada pela apreensão empírica e conceitual. Ela se ampara em três fatores: o ambiente externo, o ambiente interno e o ambiente ideológico e perceptivo. Então, de forma mais plural e heterodoxa, encontra-se um paradigma que contempla diversos sentidos e direções da Política Externa.

## ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O POSICIONAMENTO DO OBJETO DE ESTUDO NA BIBLIOGRAFIA

Apesar de recente, o estudo e análise da Política Externa Brasileira dos governos Temer e Bolsonaro possuem ampla bibliografia. Como mostra Sorato (no prelo, p. 18), encontraram-se 32 trabalhos entre artigos, monografias e trabalhos acadêmicos.

Em relação ao governo Temer, os pesquisadores (SOUZA, SOUZA e OLIVEIRA, 2016; MALDONADO e ARRUDA, 2016; PENNAFORTE, 2016; NUNES e RODRIGUEZ, 2017; PASSOS e FRANCO, 2017; FONTES e SANTOS, 2017; OLIVEIRA, PENNAFORTE e MARTINS, 2018; OLIVEIRA, 2018; VALERIVNA, 2018; VIEIRA, 2018; FRENKEL e AZZI, 2018; BERRINGER e FORLINI, 2018; NIÑO, 2018; NERY, 2018; SILVA, 2019; VIGEVANI e CALANDRIN, 2019), de forma geral entendem que esse governo é um tempo de mudança na Política Externa Brasileira. A ideia geral é perceber que essa administração é responsável pelas mudanças substanciais na estratégia internacional brasileira. Esse argumento, também, é defendido no artigo aqui apresentado.

Em relação ao governo Bolsonaro, os pesquisadores (LIBÂNIO, 2018; POPOVA, 2018; COUTINHO, 2018; PASSOS e SANTANA, 2018; GRASSIANI e MÜLLER, 2019; CHATIN, 2019; RODRIGUES, 2019; CAETANO, BURIAN e LUJÁN, 2019; PRINSLOO, 2019; GRIN, GHERMAN e CARACIKI, 2019; ALMEIDA, 2019; RIBEIRO e MILANI, 2019; GABRIEL et al, 2019; TAKAHASHI, 2019; GALINARI, 2019; CASARÕES e FLEMES, 2019), a grosso modo, percebem que essa administração é um momento de mudança em relação aos governos anteriores, ora dizem ruptura (mudança profunda), ora alteração (mudança branda). Nesse caso, nosso trabalho não está em acordo a esse posicionamento analítico, pois defende que o governo atual mantém traços lineares de continuidade nos campos de “desideologização”, comércio e segurança.

### A CONTINUIDADE ENTRE OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

A continuidade entre as duas administrações está amparado em três setores da Política Externa Brasileira contemporânea. Em 2016, José Serra, é escolhido para o cargo de Ministro das Relações Exteriores (MRE). Ele lança a Nova Política Externa Brasileira com 11 princípios, dentre os quais, a “desideologização”, o comércio e a segurança nas fronteiras. (SERRA, 2016).

A “desideologização” busca eliminar a ideologia da Política Externa na retórica. Na prática, combate-se os parceiros petistas (Venezuela, Bolívia, Nicarágua) para colocar outros aliados, no caso, os ocidentalistas (EUA, França, Alemanha, Israel). Na sua gestão, o processo de distanciamento com a Venezuela é aberto através do MERCOSUL.



O Comércio é utilizado como plataforma para acordos comerciais e captação de investimentos. Na sua gestão, Serra, enfatiza a abertura de negociações comerciais entre MERCOSUL-EFTA, além da tentativa de entrada na OCDE.

A segurança nas fronteiras é destacada para o combate aos crimes transnacionais nas fronteiras brasileiras. O Brasil patrocina a I reunião com os países sul-americanos para tratar do tema.

Logo em seguida, seu sucessor, Aloysio Nunes, colega de partido no PSDB, aprofunda as ações anteriores. No que tange a “desideologização”, a confirmação da suspensão da Venezuela do MERCOSUL, soma-se a criação do Grupo de Lima para pressionar diplomaticamente o governo Maduro. Também, inicia críticas a Nicarágua com utilização da OEA. (NUNES, 2017)

No comércio, segue as diretrizes estabelecidas pelo antecessor. Mantem-se nas negociações comerciais com EFTA, e inicia novas rodadas entre o MERCOSUL com Canadá, Coreia, Colômbia e Singapura. Ademais, acerta acordo comercial com o Chile em 2018. Finalmente, articula acordo de facilitação de investimentos com a Guiana. Por fim, continua com o pleito de entrada na OCDE do Brasil.

Na segurança nas fronteiras, inicia a criação de setor administrativo nas embaixadas brasileiras sul-americanas para tratar do assunto. Ademais, mantém reuniões bilaterais com os vizinhos acerca do assunto. Finalmente, acerca tratado internacional de combate aos ilícitos transnacionais na fronteira com a Bolívia em 2018.

A mudança de governo em 2019, com a chegada de Bolsonaro, continua com as ações nos setores assinalados. Com o Chanceler, Ernesto Araújo, os três setores são priorizados da seguinte forma. (ARAÚJO, 2019)

Na “desideologização”, continua-se com o distanciamento da Venezuela. A principal ferramenta utilizada é o Grupo de Lima, criação do antecessor, Nunes, para isolar o governo do vizinho. Além disso, a pressão diplomática contra a Nicarágua é mantida nos foros multilaterais, especialmente na OEA.

Em comércio, a diretriz de manter a busca por acordos comerciais e captação de investimentos prossegue. As negociações comerciais entre MERCOSUL com Coreia, Colômbia, Singapura são mantidas. E é finalizado acordo comercial com o EFTA, ação articulada pelo governo anterior. Por fim, a entrada na OCDE é perseguida, agora com a busca de *lobby* do governo dos EUA.

Na segurança nas fronteiras, são mantidas as linhas de procurar acertar o tema com os vizinhos sul-americanos. Nesse governo, aposta-se em reuniões bilaterais para avançar na agenda.

Em seguida, o quadro 1, demonstra as semelhanças entre os dois governos nas áreas de “desideologização”, comércio e segurança.

**Quadro 1** – As semelhanças dos governos Temer e Bolsonaro

Princípios e Programas de Política Externa	Governo Temer – Chanceler Serra (2016-2017)	Governo Temer – Chanceler Nunes (2017-2018)	Governo Bolsonaro – Chanceler Araújo (2019-)
Desideologização	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Criação do princípio.</li> <li>2) Afastamento progressivo da Venezuela através do pedido de suspensão do MERCOSUL.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aprofundamento do princípio.</li> <li>2) Confirmação da suspensão da Venezuela do MERCOSUL.</li> <li>3) Criação do Grupo de Lima para cuidar do assunto.</li> <li>4) Ampliação do princípio para Nicarágua com pressão diplomática unilateral e regional (OEA).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Continuidade do princípio.</li> <li>2) Uso do Grupo de Lima para isolar Venezuela e não reconhecer o governo Nicolás Maduro.</li> <li>3) Manutenção do distanciamento com a Nicarágua através de pressão diplomática unilateral e regional (OEA).</li> </ol>
Comércio	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ênfase do princípio.</li> <li>2) Captação de investimentos e tentativa de acordos comerciais bilaterais com o México.</li> <li>3) Abertura de negociações regionais para acordo comercial do MERCOSUL-EFTA.</li> <li>4) Busca de entrada na OCDE.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aprofundamento do princípio.</li> <li>2) Assinatura de acordo de Comércio com o Chile (2018).</li> <li>3) Abertura de frente negociativas para acordos comerciais com Canadá, Coreia do Sul, Colômbia e Singapura.</li> <li>4) Captação de investimentos com Guiana.</li> <li>5) Nova tentativa de aceitação na OCDE.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Continuidade do princípio.</li> <li>2) Manutenção de negociações comerciais com Canadá, Coreia do Sul, EFTA e Singapura.</li> <li>3) Manutenção de entrada na OCDE via <i>lobby</i> dos EUA.</li> <li>4) Finalização de Acordo Comercial MERCOSUL-EFTA, iniciado na gestão Serra.</li> </ol>
Segurança	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Resgate do princípio.</li> <li>2) Participação em foros regionais na América do Sul para discutir a questão.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aprofundamento dos princípios.</li> <li>2) Criação de setor administrativo nas Embaixadas Sul-americanas para tratar do assunto.</li> <li>3) Firma de acordos bilaterais com a Bolívia contra crimes transnacionais e ilícitos nas fronteiras.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Continuidade do princípio.</li> <li>2) Reuniões bilaterais para tratar do tema com Chile, Paraguai, Peru, Argentina e Uruguai.</li> </ol>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo fez uma Análise de Política Externa Brasileira dos governos Temer e Bolsonaro entre 2016 a 2019. Nele, defende-se como hipótese que existe similaridades entre as administrações nos setores de “desideologização”, comércio e segurança nas fronteiras.

Em relação ao campo de estudo, a Análise de Política Externa é estudada desde os anos de 1940 em várias vertentes. Por sua vez, nos diversos estudos apresentados é fundamenta perceber o que fala Mendes (2015). Ele aponta três níveis de análise: ambiente externo, ambiente interno e ambiente ideológico.

Esse último campo, o ideológico, é fundamental para perceber que qualquer tomador de decisão possui uma escolha e um caminho. Logo, afirma-se que é improvável o fenômeno da “desideologização”, mas sim é uma estratégia discursiva para retirar a prioridade em países parceiros do PT, e buscar ocupar o espaço com os países chamados ocidentais (EUA, França, Inglaterra, Israel, etc.).

Em relação a bibliografia sobre o tema de estudo, conclui-se o seguinte. Após exaurir 16 trabalhos, entende-se que poucos analistas defendem o governo Temer como um momento de continuidade com os governos do PT. Nisso, o texto do artigo coincide com essa visão. Entretanto, poucos trabalhos enxergam linhas de continuidade com o governo Bolsonaro, aqui há discordância de argumentos.

Na análise do período Bolsonaro, depois da leitura de 16 trabalhos, percebe-se que os analistas apostam pela defesa do argumento de mudança da PEB a partir do governo Bolsonaro. Essa mudança, às vezes forte (ruptura), às vezes branda (alteração), não se encaixa com as gestões passadas, inclusive com o governo Michel Temer. De forma contrária, o artigo apresenta linhas de continuidade em três setores específicos como “desideologização”, comércio e segurança.

Finalmente, na Análise de Política Externa Brasileira nas gestões Serra, Nunes e Araújo, chega-se as seguintes argumentações. Na administração Temer, dividiu-se a análise em dois momentos com o período Serra (2016-2017) e Nunes (2017-2018). No primeiro momento, implantaram-se os novos princípios de Política Externa Brasileira, sendo que algumas ações começaram a desenvolver os discursos propostos. No segundo momento, na administração Bolsonaro, analisou-se o primeiro ano de Araújo (2019-) na condução do Itamaraty. Esse momento é fundamental para o trabalho, porque sustenta os elementos de continuidade percebidos entre os governos Temer e Bolsonaro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. **Miséria da diplomacia – A destruição da diplomacia no Itamaraty**. Boa Vista: Editora UFRR, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/39739154/Miseria\\_da\\_diplomacia\\_a\\_destruicao\\_da\\_inteligencia\\_no\\_Itamaraty\\_2019\\_?fbclid=IwAR3HafkVZ3tAq56EXwt8bVq-OPZ-FyX9v0kSb65VywzPbZfmGF-ELTW1ODzg](https://www.academia.edu/39739154/Miseria_da_diplomacia_a_destruicao_da_inteligencia_no_Itamaraty_2019_?fbclid=IwAR3HafkVZ3tAq56EXwt8bVq-OPZ-FyX9v0kSb65VywzPbZfmGF-ELTW1ODzg). Acesso em: 14/07/2019.

ARAÚJO, E. **Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019**. Publicado em 03 de janeiro de 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 08/09/2019.

BERRINGER, T; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: Contradições no seio da burocracia interna brasileira. **Rev. Conj. Aust.**, Porto Alegre, v. 9, n. 48, out./dez. 2018, p. 5- 19. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83713>. Acesso em: 24/08/2019.

CAETANO, G; BURIAN, C; LUJÁN, C. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de la política exterior y el futuro del regionalismo en Suramérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideu, v. 28, n. 1, jun. 2019, p. 95-130. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S-1688-499X2019000100095](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-1688-499X2019000100095). Acesso em: 20/06/2019.

CASARÕES, G; FLEMES, D. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. **GIGA Focus**, Latin America, n. 5, set./2019, p. 1-13. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/brazil-first-climate-last-bolsonaros-foreign-policy>. Acesso em: 21/09/2019.

CHATIN, M. Brésil: politique étrangère de Jair Bolsonaro. **Politique Étrangère**, Paris, 2019/2 (Été), p. 115-127. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Mathilde\\_Chatin/publication/333457078\\_Bresil\\_la\\_politique\\_etrangere\\_de\\_Jair\\_Bolsonaro/links/5ceecf3392851c4dd01a57d4/Bresil-la-politique-etrangere-de-Jair-Bolsonaro.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Mathilde_Chatin/publication/333457078_Bresil_la_politique_etrangere_de_Jair_Bolsonaro/links/5ceecf3392851c4dd01a57d4/Bresil-la-politique-etrangere-de-Jair-Bolsonaro.pdf). Acesso em: 16/06/2019.

COUTINHO, B. **O poder da internet sobre a candidatura de Bolsonaro nas eleições de 2018 e as consequências para as relações internacionais**. Monografia (Graduação em Relações Internacionais), Centro Universitário Internacional (Uninter), Curitiba, 2018, p. 18. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/handle/1/273>. Acesso em: 17/06/2019.

FONTES, P; SANTOS, A. A diplomacia do twitter no governo Temer – Os primeiros apontamentos. **Rev. Conj. Aust.**, Porto Alegre, v. 8, n. 41, abr./mai. 2017, p. 106-121. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/71024>. Acesso em: 22/06/2019.

FRENKEL, A; AZZI, D. Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, n. 96, 2018, p. 177-207. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>. Acesso em: 17/07/2019.

GABRIEL, J. P. N. et al. Bolsonaro, China and the indo-pacific: challenges in sight. **Mural Internacional, Rio de Janeiro**, v. 10, 2019, p. 1-13. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/40103>. Acesso em: 24/08/2019.

GALINARI, T. A “Guinada à direita” e a nova política externa brasileira. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, 2019, p. 190-211. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/20685>. Acesso em: 21/09/2019.

GRASSIANI, E; MÜLLER, F. Brazil-Israel Relations and Marketing of Urban Security Expertise. **Latin American Perspectives**, Issue 3, v. 20, n. 3, fev./2019, p. 1-17. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X19831442>. Acesso em: 25/03/2019.

GRIN, M; GHERMAN, M; CARACIKI, L. Beyon Jordan River’s Waters: Evangelicals, Jews, na The Political Context in Contemporary Brazil. **International Journal of Latin American Religious**, n. 41603, 2019, p. 1-21. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s41603-019-00078-y>. Acesso em: 22/06/2019.

JAKOBSEN, K. Capítulo 1. Marco Teórico de Análise de Política Externa. In: **JAKOBSEN, K. Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo, 2016. p. 23-50. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162031/pt-br.php>. Acesso em 09/09/2019.

LIBÂNIO, G. Mr. Bolsonaro e os chineses: uma sugestão de interpretação. **Brazilian Keynesian Review**, v. 4, n. 2, 2nd Semestre/2018, p. 300-312. Disponível em: <http://www.braziliankeynesianreview.org/index.php/BKR/article/view/181>. Acesso em: 25/03/2019.

MALDONADO, F; ARRUDA, P. La política externa del gobierno de Temer y América Latina. **Revista Política Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 3, jul./dez. 2016, p. 1-17. Disponível em: <http://politicalatinoamericana.org/revista/index.php/RPL/article/view/53>. Acesso em: 17/07/2019.

MENDES, P. A raiz e o fruto na análise da política externa. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 16, dez./ 2015, p. 129-144. Disponível em: [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri16/RI16\\_10PEMendes.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_10PEMendes.pdf). Acesso em: 10/09/2019.

NERY, T. A política externa brasileira, as coalizões de poder e a UNSAUL: a ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v.8, n. 2, jul./dez. 2018, p. 250-264. Disponível em: <https://>

[www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/35792](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/35792). Acesso em: 20/09/2019.

NIÑO, E. A. L. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, jan./jun. 2018, p. 122-137. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36049>. Acesso em: 25/08/2019.

NUNES, R; RODRIGUEZ, V. A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica. **Bol. Conj. Nerint**, Porto Alegre, v.1, n. 4, jan./2017, p. 1-91. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/wp-content/uploads/2017/03/POR-Nunes-Rodriguez.pdf>. Acesso em: 28/12/2018.

NUNES, A. **Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017**. Publicado em 07 de março de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyisio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>. Acesso em: 13/09/2019.

OLIVEIRA, F; PENNAFORTE, C; MARTINS, M. Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira. **REB. Revista de Estudios Brasileños**, v. 5, n. 9, Primer Semestre 2018, p. 148-160. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/144462/138812>. Acesso em: 29/12/2018.

OLIVEIRA, C. A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 17, n. 34, 2º semestre 2018, p. 296-309. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/17280?dbaeicjmohlnohdb>. Acesso em: 18/06/2019.

PASSOS, R; SANTANA, D. Uma avaliação preliminar das propostas de Jair Bolsonaro para a política externa brasileira. In: **Boletim de conjuntura política e econômica**. São Paulo: UNESP/ IEEI, out./dez. 2018. p. 4-14. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/329659579\\_A\\_preliminary\\_evaluation\\_of\\_Jair\\_Bolsonaro's\\_proposals\\_for\\_Brazilian\\_foreign\\_policy\\_Uma\\_avaliacao\\_preliminar\\_das\\_propostas\\_de\\_Jair\\_Bolsonaro\\_para\\_a\\_politica\\_externa\\_brasileira](https://www.researchgate.net/publication/329659579_A_preliminary_evaluation_of_Jair_Bolsonaro's_proposals_for_Brazilian_foreign_policy_Uma_avaliacao_preliminar_das_propostas_de_Jair_Bolsonaro_para_a_politica_externa_brasileira). Acesso em: 19/06/2019.

PENNAFORTE, C. A política externa brasileira em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e altiva?. In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 8., 2016, La Plata. **Anais...** La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2016. p. 1-17. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58044>. Acesso em: 20/09/2019.

POPOVA, I. Brazil's 2019 BRICS Presidency: What to Expect form the Start of a new Decade of Cooperation and the J. Bolsonaro's Administration. **VESTNIK RUDN International Relations**, v. 18, n. 4, 2018, p. 925-941. Disponível

em: <http://journals.rudn.ru/international-relations/article/view/20332/>. Acesso em: 26/03/2019.

PRINSLOO, C. Bolsonaro and the BRICS: Bull in a China shop?. **SAIA**, Joanesburgo, Policy Briefing, n. 180, mar./ 2019, p. 1-15. Disponível em: <https://saiaa.org.za/research/bolsonaro-and-the-brics-bull-in-a-china-shop/>. Acesso em: 22/06/2019.

RIBEIRO, R. A; MILANI, C. R. S. L'élection de Bolsonaro, la politique étrangère brésilienne en 2019 et l'avenir de la coopération Sud-Sud. **IdeAs [En ligne]**, 13 | 2019, mis en ligne le 01 mars 2019, consulté le 21 avril 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ideas/5578>. Acesso em: 24/08/2019.

RODRIGUES, G. ¿El Trump del trópico? Política exterior de ultraderecha en Brasil. **Análisis Fundación Carolina**, abr./2019, p. 1-11. Disponível em: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/AC-6.es\\_.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/AC-6.es_.pdf). Acesso em: 20/06/2019.

SERRA, J. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores**. Publicado em 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 26/11/2018.

SORATO, D. **Uma análise de política externa brasileira: A continuidade dos governos Temer e Bolsonaro**. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2019 [no prelo], 154 f.

SILVA, A. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Rev. Conj. Aust.**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, jan./ mar. 2019, p. 23-41. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>. Acesso em: 18/06/2019.

SOUZA, A; SOUZA, J; OLIVEIRA, T. Política Externa Brasileira: De Lula a Temer discontinuidades e progressos. In: INTERNATIONAL RELATIONS WEEK, 4., 2016, Bauru. **Anais...** Bauru: Universidade do Sagrado Coração, 2016. P. 103-123. Disponível em: [https://www.usc.br/custom/2008/uploads/anais/relations\\_week\\_2015/2016/trabalhos\\_2016/103-123-Asriel\\_Goncalves\\_Souza1.pdf](https://www.usc.br/custom/2008/uploads/anais/relations_week_2015/2016/trabalhos_2016/103-123-Asriel_Goncalves_Souza1.pdf). Acesso em: 28/12/2018.

TAKAHASHI, R. Bolsonaro's Foreign Policy: Evaluating Campaign Promises and Diplomatic Achievements. **Latin American Report**, v. 36, n. 1, 2019, p. 34-43. Disponível em: [https://www.jstage.jst.go.jp/article/latinamericareport/36/1/36\\_34/\\_article/-char/ja/](https://www.jstage.jst.go.jp/article/latinamericareport/36/1/36_34/_article/-char/ja/). Acesso em: 25/08/2019.

VALERIEVNA, M. **The evolution of Brazil's foreign policy in the late 20th and early 21st century**. TCC (Graduação em Relações Internacionais), Universidade

Estado de São Petersburgo, São Petersburgo, 2018, p. 62. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11701/13839>. Acesso em: 19/06/2019.

VIEIRA, M. Brazilian Foreign Policy during critical transitions: A comparative analysis between Itamar's and Temer's administrations. **Encuentro Latinoamericano**, v. 5, n. 1, jul. 2018, p. 5-24. Disponível em: [https://iapss.org/wp-content/uploads/2018/08/ELA\\_Vol.-5-No.-1\\_1.pdf](https://iapss.org/wp-content/uploads/2018/08/ELA_Vol.-5-No.-1_1.pdf). Acesso em: 21/06/2019.

VIGEVANI, T; CALANDRIN, K. S. Brazil's policy toward Israel and Palestine in Dilma Rousseff and Michel Temer's administrations: have there been any shifts. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 62, n. 1, jul. 2019, p. 1-25. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292019000100209&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292019000100209&script=sci_arttext). Acesso em: 25/08/2019.



AUTONOMIA, COOPERAÇÃO E PARCERIA ESTRATÉGICA:  
AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E RÚSSIA  
NOS GOVERNOS FHC E LULA (1994-2010)

Larissa Caroline Souza da Silva (PPGRI/UERJ)

RESUMO

As relações entre Brasil e Rússia advém dos tempos do império, perpassam os governos militares e viveram um novo momento durante os anos de 1990 com a criação da chamada Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia e a parceria estratégica. O objetivo desse trabalho é traçar um panorama da cooperação entre Brasil e Rússia durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1998-2002) e Lula (2002-2006; 2006-2010) já que essa foi ganhando novos contornos durante a administração desses dois presidentes apesar das diferenças na condução da política externa de cada um. Busca-se trabalhar a evolução dessa relação à luz da condução da Política Externa Brasileira Pós-Guerra Fria focando em pontos como cooperação espacial, militar, tecnológica e econômica.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira, Federação da Rússia, parceria estratégica, cooperação

## INTRODUÇÃO

As relações entre Brasil e Rússia advém dos tempos do império, perpassam a divisão bipolar da Guerra Fria, os governos militares e chegam até os dias de hoje. A parceria entre esses dois países se incrementou durante os anos 1990 com a chamada Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia e subiu um novo degrau quando foi estabelecido uma parceria estratégica. Assim, um novo estágio nas relações entre russos e brasileiros teria acontecido.

Retomando o histórico entre russos e brasileiros, o objetivo desse artigo é traçar um panorama das relações entre Brasil e Rússia durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-1998; 1998-2002) e Lula (2002-2006; 2006-2010) visto que essa foi ganhando novos contornos durante a administração desses dois presidentes apesar das diferenças na condução da política externa de cada momento.

A escolha desses dois períodos se justifica por causa da Comissão de Alto Nível Brasil-Rússia que abriu espaço, segundo alguns autores, para o estabelecimento de uma parceria estratégica entre ambos a partir de meados dos anos de 1990. Apesar do incremento dessa relação, há uma falta de material que trate especificamente do assunto. Optamos por focar principalmente em alguns pontos como a cooperação espacial, militar, tecnológica e a econômica. Usamos fontes primárias no que se refere a acordos e discursos presidenciais, mas boa parte foi baseado em uma revisão bibliográfica.

Esse artigo parte de uma análise histórica e sua divisão se encontra disposta da seguinte forma: em um primeiro momento faremos uma breve introdução sobre as relações bilaterais entre Brasil e Rússia desde século XIX até meados dos anos 1990. Em um segundo momento, o foco será as relações bilaterais durante os governos Fernando Henrique Cardoso, depois no governo Lula apontando pano de fundo da condução da política externa de cada um desses e, por fim, traremos as considerações finais e buscaremos responder ao questionamento: os projetos e acordos trouxeram algum resultado palpável?

### IMPÉRIOS, REPÚBLICA E DITADURA: UM BREVE PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E RÚSSIA ATÉ O INÍCIO DOS ANOS DE 1990

O site do consulado russo no Brasil destaca que as relações entre russos e brasileiros tem uma longa história e data de meados do século XIX. Para se ter uma breve noção, os primeiros contatos comerciais entre esses países ocorreram quando a família real portuguesa se deslocou para o Brasil, em 1808, e os portos brasileiros foram abertos a algumas embarcações estrangeiras. E, entre elas, figurava a Rússia. Além disso, com a independência do Brasil, o império russo estabeleceu relações diplomáticas com o mesmo em 1828 (Okuneva, 2010).

O desenvolvimento de vínculos diplomáticos entre Brasil e o império czarista iria se manter, em baixo nível, até meados de 1917 quando eclodiu a Revolução Russa. Nesse momento o então presidente do Brasil, Venceslau Brás (1914-1918), rompe as relações diplomáticas que só seriam restabelecidas em 1945 com o presidente Getúlio Vargas (1930-1945) (Okuneva, 2010). Contudo, a Guerra Fria logo iria se expandir e a ascensão de Dutra à presidência do Brasil levaria a um novo rompimento das relações diplomáticas, mas dessa vez o país iria descontinuar a relação com a União Soviética (Bacigalupo, 2000).

Brasil e União soviética só iriam reatar laços diplomáticos em 1961, no âmbito da Política Externa Independente (PEI), no governo de João Goulart. Nota-se que mesmo com a queda de Goulart, o início da ditadura militar e o discurso diplomático baseado na Guerra Fria e nas fronteiras ideológicas, o governo brasileiro manteve relações com a URSS e os países do bloco socialista (Vizentini, 1998) e essa postura foi diferente da adotada por governos anteriores como, por exemplo, Dutra.

A época da redemocratização, a partir de 1985, coincidiu com os anos finais da União Soviética, mas nesse mesmo período um novo marco surge nas relações entre os dois países com a viagem do primeiro presidente brasileiro à URSS em 1988. Ademais, o Brasil reconheceu a Federação Russa como sucessora da União Soviética. O que impediu esses países naquele momento de desenvolverem relações mais próximas foi a maneira como o novo governo russo – devido sua posição mais “ocidentalizada” da política externa – considerava como possíveis parceiros no Ocidente apenas países ditos desenvolvidos (Okuneva, 2010).

Esse cenário mudaria a partir de metade dos anos 90 com ascensão de Primakov (1996) ao Ministério das Relações Exteriores russo e a criação da Comissão Brasil-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1997 (Okuneva, 2010; Segriello, 2013).

## GOVERNO FHC: AUTONOMIA PELA PARTICIPAÇÃO E A CRIAÇÃO DA COMISSÃO BRASILEIRO-RUSSA DE ALTO NÍVEL DE COOPERAÇÃO (CAN)

Em meados dos anos de 1990, as relações entre Brasil e Rússia atingiu um novo patamar com a criação da Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN) e com a ideia de uma parceria estratégica. Considerado por alguns como um momento de inflexão, entendemos que a condução dos laços e a constituição de acordos entre brasileiros e russos durante o governo FHC decorreu durante um momento específico e que, por isso, é preciso levar em conta os principais objetivos e diretrizes da política externa desse governo.

Vigevani e Cepaluni classificam a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso como a autonomia pela participação, mas antes de nos aprofundar-

mos na autonomia pela participação precisamos compreender o que é a autonomia para os autores. Logo, autonomia seria caracterizada por uma capacidade que o Estado tem de implementar decisões baseadas nos seus próprios objetivos, sem a interferência ou restrição do que vem de fora, por meio de uma habilidade em controlar processos ou eventos executados além de suas fronteiras. A partir disso, a noção que se tem é que a autonomia seria uma questão de grau que depende dos atributos de poder dos estados além das condições externas que eles enfrentam (Vigevani e Cepaluni, 2014).

Já autonomia pela participação diz respeito a um maior envolvimento internacional e aceitação das normas liberais e dos principais regimes internacionais com a expectativa de não apenas influencia-los, mas também de participar da sua elaboração. Essa autonomia pela participação não descartava os Estados Unidos e havia o reconhecimento da importância de boas relações com esse país visto que ela garantiria espaço de autonomia para o Brasil (Vigevani e Cepaluni, 2014).

Enquanto o país atuava no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), da América do Sul e da União Europeia com a ideia da autonomia pela participação, o governo também buscou criar e estabelecer relações intensas ou privilegiadas com outros Estados e incluir países como Japão, Rússia e China em sua agenda (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2013).

Nessa busca por estabelecer relações intensas ou privilegiadas com outros Estados é que se desenvolvem laços mais fortes e parcerias diversas com a chamada Federação Russa. O primeiro sinal de um possível fortalecimento das relações entre ambos ocorreu em 1994 quando Celso Amorim, na época chanceler, viajou para a Rússia dando início a conversações para formação de um organismo de consulta entre os dois países além de ter assinado um tratado de parceria que buscava qualificar essa relação como uma “parceria estratégica” (Saraiva, 2007).

O principal marco dessa relação, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu durante uma visita do chanceler russo, Yevgeny Primakov, ao Brasil no qual foi assinada a ‘Declaração Conjunta de Criação da Comissão de Alto Nível’ que só entraria formalmente em vigor em 2000 durante uma viagem do vice-presidente Marco Maciel à Moscou (Saraiva, 2007).

A chamada Comissão Brasileiro-Russa de Alto Nível de Cooperação (CAN), estabelecida em 1997, proporcionou o aumento de iniciativas nas mais variadas áreas de cooperação. Apesar de ser uma novidade na relação entre os dois países, a CAN naquele momento possuía um peso mais político do que econômico já que era comandada pelo primeiro-ministro russo e pelo vice-presidente brasileiro (Segrillo, 2013). Mesmo com esse caráter mais político, a CAN possuía sua devida relevância para continuidade dos laços entre os dois países:

“O chanceler Lampreia enfatizava sua relevância, dado “o elevado grau de representatividade político-governamental”, ao reunir ambos os mandatários no comando de “um órgão político-estratégico e técnico para avançar as relações bilaterais.” Esta comissão, que concluiu recentemente

sua primeira reunião de trabalho, constitui um importante mecanismo de consulta e concertação política e um foro para o tratamento ao máximo nível das questões mais transcendentais da agenda bilateral.” (BACIGALUPO, 2000, p 67).

Esse instrumento em forma de Comissão é um marco para as relações entre brasileiros e russos porque a Rússia só mantinha essa espécie de consulta com poucos países e países que são considerados importantes para sua política externa como: China, Estados Unidos, Ucrânia e a França (Bacigalupo, 2000; Rosa, 2014). Ao criar e manter esse foro, os laços com o Brasil se estreitam ganhando um caráter especial e até mesmo estratégico que até então não existia na relação.

Um fato interessante decorre sobre a divisão e funcionamento da CAN advém de suas duas grandes subdivisões: a Comissão de Assuntos Políticos e a Comissão Intergovernamental de Cooperação (Cic). E cada uma possuía uma função e áreas específicas. Por exemplo, a Comissão Intergovernamental de Cooperação era composta por partes que tratavam de economia e comércio, energia, questões científicas, tecnológicas e também da cooperação espacial e outros (Segrillo, 2013).

Cada setor apresentado anteriormente contribuiu para um aprofundamento das relações bilaterais entre os países através de acordos e tratados específicos como os relacionados a cooperação espacial e tecnologia. Assinado em 1997, e tendo entrando em vigor em 1999, o acordo sobre cooperação espacial e tecnológica compreendia temas como pesquisa e o uso do espaço exterior para fins pacíficos que envolviam planejamento e execução de projetos espaciais conjuntos além da realização de programas de treinamento pessoal e assistência para equipes científicas e de engenharia atuarem em projetos conjuntos no futuro (Brasil, 1997).

Projetos de cooperação como esse seriam benefícios para o Brasil mesmo que houvesse um possível atraso das tecnologias russas em relação aos Estados Unidos, por exemplo (Rosa, 2014). Era uma forma de tentar modernizar e incrementar as tecnologias do país e buscar uma expansão desse setor que poderia desenvolver outras pesquisas com o passar dos anos. Apesar do destaque para a área espacial e tecnológica, outras também foram incrementadas através de acordos e parcerias.

Um dos acordos firmados no campo econômico se tratava de cooperação entre bancos russos e brasileiros. Em 1995 foi firmado um acordo entre seis bancos russos e o Banco do Brasil que buscava aumentar os contatos e oportunidades de negócio entre os dois países e também as trocas comerciais entre eles (Bacigalupo, 2000).

É interessante notar que o setor privado também possuía interesses em um aumento das relações econômicas entre os dois países. Tanto que em dezembro de 1997 começou a funcionar a Câmara de Comércio, Indústria e Turismo Brasil-Rússia que buscava facilitar o investimento e o comércio entre os setores privados dos dois países (Bacigalupo, 2000). Apesar dos acordos e da possibilidade de cooperação, as relações entre brasileiros e russos nos anos de 1990 se manteve em baixo

nível. Rosa (2014) chega à conclusão de que os resultados da cooperação bilateral ficaram bastante aquém das possibilidades e que de ambos os lados houve descontinuidade e desinteresse dos projetos de cooperação.

Um dos motivos para os resultados mais baixos do que os esperados têm relação com a crise econômica do final dos anos 90 que a Rússia vivenciou e acabou afetando o desenvolvimento de relações mais próximas do Brasil. Como o próprio presidente FHC ressaltou: “O Brasil e a Rússia foram vítimas da volatilidade do capital financeiro. Na verdade, fomos vítimas de um tempo em que a economia foi globalizada, mas a política não (BRASIL, 2002, p 44).”

### GOVERNO LULA: DEFESA DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E O LUGAR DOS RUSSOS NA DIPLOMACIA BRASILEIRA

Mesmo com os avanços e recuos dos anos de 1990, as relações entre Brasil e Rússia continuaram se desenvolvendo durante o governo Lula (2002-2006;2006-2010) tanto que as relações econômicas atingiram um novo patamar durante essa década. Para se ter uma ideia, os investimentos diretos da Rússia no Brasil subiram de zero até 2001 para US\$ 2,16 milhões em 2009, ou seja, houve um incremento nas relações comerciais desses dois países principalmente a partir do governo Lula (Segrillo, 2013).

Apesar de um novo presidente, Vigevani e Cepaluni (2014) apontam que não houve uma ruptura significava com os paradigmas históricos durante a administração do petista no que tocante a política externa. Uma prova disso seria que algumas das diretrizes e ideias continuadas pelo novo presidente já estavam presentes na administração de FHC. Assim, o que ocorreu foi uma mudança em relação a ênfase dada a certas opções e caminhos que foram abertos anteriormente. Logo, mudanças em termos da autonomia que foi de integração para diversificação.

A política externa de Lula, usando a classificação de Vigevani e Cepaluni (2014), pode ser entendida como a autonomia pela diversificação. Na autonomia pela diversificação, o governo buscou uma adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul (mesmo que Rússia não possa ser considerada Sul de fato) fazendo uso de alianças regionais, acordos com parceiros comerciais não tradicionais (destaque para China, Ásia- Pacífico e Leste Europeu) na tentativa de amenizar assimetrias que existiam com as potências e ao mesmo tempo buscava manter uma boa relação com os países considerados em desenvolvimento e no terreno das organizações internacionais.

Como citado anteriormente, a política externa de Lula deu um novo peso para a chamada cooperação Sul-Sul e buscou, assim, consolidar o multilateralismo como um meio vantajoso para os países do chamado Sul-Global (Saraiva, 2007). Ao dar mais atenção aos foros multilaterais e com ascensão do chamado BRICS, o Brasil

passa a ter outro espaço para diálogos e condução do seu relacionamento com outros parceiros e com os próprios russos.

No tocante às relações Brasil e Rússia, um dos primeiros sinais de uma política mais próximo se deu no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Existia uma pretensão brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que já vinha sendo verbalizado há alguns anos, e ganhou força a partir de 2004 junto com a ideia de uma reforma do mesmo. O apoio russo veio pouco tempo depois e foi pauta, inclusive, de uma Declaração Conjunta emitida pelos presidentes Lula e Vladimir Putin após uma visita do presidente russo ao Brasil.

“Os Presidentes consideraram ser essencial que a reforma dos órgãos das Nações Unidas e das formas de sua interação seja realizada com base no mais amplo acordo, se possível, consenso, por meio da intensificação das negociações visando a resultados que correspondam aos interesses da comunidade internacional como um todo. Nesse sentido, o presidente Vladimir V. Putin reiterou o apoio da Rússia à candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança, no contexto de um acordo mais amplo sobre a ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em ambas as suas categorias.” (DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL E RÚSSIA, 2004, p.3)

Esse fato pode ser entendido como uma convergência de ideias entre o presidente russo e brasileiro em um âmbito específico que é a reforma do Conselho de Segurança. Apesar da declaração e do apoio, a reforma está distante de acontecer e o máximo que o Brasil conseguiu em termos práticos foi uma vaga como membro não-permanente do CSNU.

Outro campo em que interesses russos e brasileiros convergiram foi no tocante à cooperação espacial e tecnológica que já vinha se desenrolando desde os anos de 1990. Foi a partir do governo Lula que uma aliança mais próxima e uma cooperação tecnológica bilateral floresceu e foi capaz de realizar projetos em grandes escalas (Okuneva, 2010, Rosa, 2014). O principal projeto de parceria entre os dois países foi em relação ao chamado Veículo Lançador de Satélites brasileiro (VLS) que:

“[...] O Brasil propôs a assinatura de um Memorando de Entendimento, o qual é assinado em 2004, durante a visita de Putin ao Brasil. De acordo com esse documento, as partes desenvolverão “variante modernizada do VLS-1 brasileiro”, usando um terceiro estágio a propulente líquido; desenvolverão, conjuntamente, “com base nas tecnologias russa e brasileira (...) Somam-se a esses objetivos o desenvolvimento de satélites geoestacionários e de infraestrutura espacial terrestre do Centro de Alcântara. A parte russa ficaria responsável por treinar pessoal brasileiro, prover as informações e dados técnicos relacionados às tecnologias e instalações do Programa Espacial, bem como dar acesso a essas instalações (...)” (ROSA, 2014. P 142-142)

Apesar de ser um novo acordo e um passo a mais no âmbito da cooperação espacial, as novas parcerias e alianças ocorreram em sua maioria no âmbito da CAN e através de reuniões intragovernamentais. Documento de 2004 mostra uma das cooperações desenvolvidas no âmbito dessa Comissão e que tinha como principais áreas a biotecnologia e a energia. Para se ter uma noção, a cooperação em termos de biotecnologia envolvia a Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (EMBRAPA) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) que são duas das principais agências de pesquisa do país (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, FEDERAÇÃO RUSSA, 2004).

Uma das principais cooperações entre a Federação Russa e o Brasil, no governo Lula, e que gerou controvérsias foi na área militar. O caso passou a ter repercussão após a participação de um caça de quarta geração Sukhoi-35 no início de um processo licitatório do chamado projeto Fx-2. Esse projeto tinha como finalidade a aquisição de novos caças de combate para a Força Área Brasileira (FAB) para substituir os antigos caças franceses (Segrillo, 2013).

Apesar desse episódio e da continuidade da cooperação espacial e tecnológica, é no quesito econômico que o relacionamento com os russos adquiriu um impulso notável durante o governo Lula. Para se ter uma noção, no ano de 2004 o comércio entre os dois países (levando em conta exportação mais importação) era de cerca de US\$ 2 bilhões enquanto que no ano de 2008 o intercâmbio comercial chegou a US\$ 8 bilhões (Rosa, 2014; Segrillo, 2013).

Esse aumento nos laços econômicos não significava uma diversificação da pauta exportadora brasileira. Na verdade, carne e açúcar ainda eram os maiores responsáveis pela balança favorável e os principais produtos que o país enviava para a Rússia. Em contrapartida, os russos exportavam produtos como fertilizantes, insumos químicos e siderúrgicos para o país (Segrillo, 2013).

Se o incremento da questão econômica é um diferencial em relação ao governo FHC e seus laços com a Rússia, outra diferença passível de ser nomeada é no tocante aos encontros e visitas oficiais de Estado. Pesquisando na biblioteca da presidência, percebe-se que o governo Cardoso fez apenas uma visita presidencial a Federação Russa, no ano de 2002, enquanto que o presidente Lula esteve lá em 2005, 2006, 2007 e 2010. Essa diferença em números de viagens pode ser explicada pela ascensão dos BRICS e suas reuniões de cúpula que se tornaram rotineiras além de proporcionarem uma nova oportunidade de superação dos problemas entre os dois países e de cooperação (Segrillo, 2013). Assim, a proximidade entre os dois governos cresceu e o diálogo se tornou mais corriqueiro.

Apesar da maior proximidade e dos novos acordos e laços econômicos, as relações entre Brasil e Rússia ficaram aquém dos resultados esperados (Rosa, 2014). Um dos motivos que contribuiu para os resultados abaixo do esperado foi a crise econômica de 2008 que afetou principalmente os russos com a queda do preço do gás e do petróleo (Segrillo, 2015). Essa crise acarretou problemas econômicos para



o governo e pode ter afetado o desenvolvimento e a continuação de parcerias com os brasileiros. Além disso, o próprio ambiente externo brasileiro mudou em 2010 com a eleição de uma nova presidente.

## RUMO À CONCLUSÃO: OS RESULTADOS DESSA COOPERAÇÃO SÃO PALPÁVEIS?

As relações entre Brasil e Rússia datam da época do império e vivenciaram avanços e recuos ao longo da história. É a partir dos anos de 1990, com o governo Fernando Henrique Cardoso, que as relações entre os dois países se tornam mais próximas e frutíferas. A criação da CAN eleva o Brasil a um novo patamar no quesito parcerias com os russos e o mesmo passa a possuir um status destinado a poucos países, mas – em contrapartida – os acordos desenvolvidos no âmbito dessa comissão não vão muito longe apesar do desenvolvimento de uma denominada parceria estratégica. Com início do governo Lula, as relações econômicas cresceram, o Brasil desenvolveu novos acordos na área espacial, militar e tecnológica. Entretanto, esses avanços encontraram dificuldades como a crise econômica de 2008 e os resultados ficaram aquém do esperado.

Comparando os dois governos é possível perceber que ambos aprofundaram suas relações com os russos e deram um maior espaço para o desenvolvimento desse relacionamento. A CAN possui um papel importante para o desenvolvimento de projetos e acordos entre os dois países visto que era o meio pelo qual a maioria deles ocorreu, mas os resultados das parcerias desenvolvidas nessa comissão ficam aquém do esperado no governo FHC.

Enquanto o governo FHC priorizava a autonomia pela integração, o governo Lula com sua autonomia pela diversificação buscou priorizar os parceiros não convencionais e o surgimento do grupo denominado BRICS acabou por gerar um novo espaço para o desenvolvimento das relações com os russos. Parece haver um salto na importância da Rússia enquanto parceiro brasileiro durante esse governo e os acordos na área espacial e militar parecem confirmar essa ideia apesar dos tratados ainda se manterem em um nível baixo quando comparado com os laços e projetos desenvolvidos com outros países como a China, por exemplo.

Todos os acordos, tratados e declarações parecem levar essa ‘parceria estratégica’ a um outro patamar, mas os resultados palpáveis ainda são pequenos quando comparados com o campo da retórica e os discursos de que os países são parceiros estratégicos. O aumento das visitas presidenciais e o relacionamento mais próximo podem ajudar os dois países a se aproximar ainda mais, mas a distância geográfica e cultural ainda se faz presente como o curso da história prova.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACIGALUPO, Graciela Zubelzú de (2002). As relações Russo-Brasileiras no Pós-Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internaional*, 43 (2), p.59-86.

BRASIL, Presidente. (1995-2002: Fernando Henrique Cardoso). Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da Federação Russa, Senhor Vladimir Putin. Moscou, 15 jan. 2002. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2002/05.pdf/view>. Acesso em 19 de julho de 2019.

BRASIL, República Federativa (1997). Acordo entre o governo da República federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia sobre a Cooperação na Pesquisa e nos Usos do Espaço Exterior para fins Pacíficos. Disponível em: <http://portal-antigo.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/AcordoRussia1997.pdf>. Acessado em: 20 de julho de 2019.

DECLARAÇÃO CONJUNTA BRASIL E RÚSSIA (2004). Declaração conjunta sobre os resultados das conversações oficiais entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/22-11-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-almooco-em-homenagem-ao-presidente-da-russia-vladimir-putin/view> . Acessado em: 19 de julho de 2019.

OKUNEVA, Liudmila (2010). Os 25 anos da Política Externa da URSS/Rússia: questões-chave, evolução, perspectivas (1985-2010), in PECEQUILLO, Cristina Soreanu (Org.). *A Rússia – desafios presentes e futuros*. Curitiba: Juruá, pp.23-55.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, FEDERAÇÃO RUSSA. Programa de Cooperação em Ciência e Tecnologia entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Federação da Rússia para o período de 2004 a 2006. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?s=R%C3%BAssia&tipoPesquisa=1>. Acessado em: 19 de julho de 2019.

ROSA, Vinícius Gurtler da (2014). *Brasil e Rússia: uma parceria verdadeiramente estratégica?* Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/ Universidade de Brasília

SARAIVA, Miriam Gomes (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 50 (2), p.42-59.

SEGRILLO, Ângelo (2013). As relações Brasil-Rússia: aspectos históricos e perspectivas atuais, in FREIXO, Adriano... [et al.]. *A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri .

SEGRILLO, Angelo (2015). *De Gorbachev a Putin: a saga da Rússia do socialismo ao capitalismo*. Curitiba: Prismas, 254p.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G (2016). A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo, Editora Unesp Digital.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo (2003). A política externa do governo Cardoso: um exercício da autonomia pela integração. Tempo Social, 20, p. 31-61.

VIZENTINI, Paulo Fagundes (2011). A Política Externa do Regime Militar: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2 edição.



ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 1912 E 1963: A LÓGICA ESTRATÉGICA LINEAR EM FACE DA PERSPECTIVA REALISTA REDUCIONISTA NAS RELAÇÕES COM OS EUA

Alexander Gusmão (Mestrando PPGEST/INEST/UFF)

RESUMO

O presente artigo procura estabelecer um diálogo, baseado na perspectiva realista das relações internacionais, entre o paradigma americanista e alguns aspectos da política externa brasileira, no interregno que vai de 1912 até 1963. O referido diálogo procurará realçar a característica linear atrelada ao referido paradigma, alçado à categoria de doutrina sistêmica, e sua contribuição para o relativo imobilismo que assomou no seio da chancelaria brasileira no período em estudo, bem como o contraponto da perspectiva realista de relações internacionais. Procurar-se-á, ainda, contrapor a perspectiva reducionista/sistêmica da chancelaria norte-americana à perspectiva sistêmica contínua da chancelaria brasileira nas relações entre os dois países, a par da adoção de uma lógica estratégica diplomática linear, evidenciando-se com isso, o ponto culminante do próprio paradigma, seu consequente desgaste e a premência de uma política externa independente e universalista.

**Palavras-chave:** reducionismo, linearidade, americanismo.

## INTRODUÇÃO

Passado o glorioso período em que a chancelaria foi comandada pelo Barão do Rio Branco, o Brasil experimentou a sensação de esgotamento do potencial de iniciativas diplomáticas. Concluídas as definições de todas as fronteiras, a aliança não escrita com os EUA e a aproximação com os países latino-americanos, que outras ações a chancelaria poderia ainda implementar?

A despeito da liderança regional e da relativa autonomia em relação às grandes potências européias, o Brasil seguia desprovido do atributo de nação de interesses gerais, capaz de influir significativamente no contexto mundial. A ausência de propósitos maiores reduziu a prestigiada diplomacia brasileira a uma acomodação no bem sucedido paradigma americanista concebido pelo Barão do Rio Branco.

A tendência imobilista em apreço transformou a aliança estratégica não escrita entre Brasil e EUA em uma verdadeira diretriz linear cada vez mais distante do vetor do pragmatismo, e seguiria forte em sua essência até os estertores do governo do presidente Juscelino Kubitschek. Tal posicionamento custaria ao Brasil um considerável atraso diplomático, recuperado à base de muito esforço e de guinadas estratégicas, especialmente sob a égide da chancelaria de Azeredo da Silveira.

### OS VALORES INATOS À DIPLOMACIA BRASILEIRA E A OBRA ESTRATÉGICA DO BARÃO DO RIO BRANCO

A construção de valores no erguimento da diplomacia brasileira pautou-se, desde os primórdios, na adaptação elaborada e calculada de diversos interesses envolvidos. Tais valores, aplicados sabiamente na estrutura internacional que porventura se apresentasse em dado momento, possibilitaram à chancelaria brasileira firmar uma personalidade mundial absolutamente peculiar ao País. Mediante tal traço distintivo, o Brasil transitaria com relativa facilidade no meio internacional, anarquicamente estruturado e distante da concepção de um verdadeiro sistema.

As relações do Brasil com os EUA, costuradas pelo Barão do Rio Branco, obedeceram às necessidades estratégicas que se faziam prementes à época, em razão da ameaça colonialista de duas grandes potências européias: a França e a Inglaterra. A aliança não escrita surgia, assim, como fator de recomposição do equilíbrio e da segurança do Brasil no contexto internacional, mediante a participação vetorial de um terceiro na relação: a jovem potência hegemônica do Continente Americano.

O cálculo político que engendrou essa diretriz externa preconizou relações especiais de amizade e cooperação político-econômica entre Brasil e EUA, em clima de respeito à dignidade nacional e de salvaguarda da soberania do País. A aliança em tela revestiu-se, portanto, de teor abertamente pragmático e procurou atender

uma necessidade estratégica própria de um determinado contexto histórico marcado pela sanha colonizadora europeia. A providencial visão do Barão do Rio Branco circunscreveu-se ao mais puro realismo: uma análise empírica do comportamento dos atores envolvidos no contexto político e internacional (Brasil, EUA, França e Inglaterra) abriu margem para que a chancelaria pátria realinhasse a Nação no sistema internacional vigente ante a fricção das unidades envolvidas. A brilhante combinação de autonomia local e de subordinação aos EUA permitiu ao Brasil solucionar problemas na esfera regional, ao ponto de forjar o conceito de América do Sul como unidade estratégica.

Pode-se dizer que o ambiente internacional foi a moldura que guiou a chancelaria brasileira no delineamento da política externa que melhor atenderia aos anseios que imperavam à época, em obediência às limitações impostas pelas circunstâncias decisivas. Não havia uma teoria ou postulado acabado que induzissem a diplomacia brasileira a deixar-se irradiar pela influência da grande nação americana; a chancelaria assim procedeu em razão das opções que a estrutura internacional montada no início do século XX apresentava. Tratou-se, em suma, de uma estrutura transitória alicerçada em interesses fundamentais dos Estados participantes, derivada de um cálculo político-estratégico pragmático e realista.

À testa da chancelaria brasileira, o Barão do Rio Branco soube, portanto, manejar magistralmente o padrão das relações entre as principais unidades políticas do contexto mundial no decênio que vai de 1902 a 1912. Ele teve a clara compreensão de que o alinhamento pragmático aos EUA era a condição *sine qua non* para a sobrevivência do Brasil no plano internacional naquele momento histórico específico, e que alternativas de inserção do Brasil no contexto internacional teriam que ser buscadas dentro em breve, por meio de arranjos sub-regionais, a exemplo do Pacto ABC, bem como a multilateralização da Doutrina Monroe. Tais medidas foram concebidas como tentativa de introduzir algum contrapeso à concentração de poder nos EUA e de reforçar a projeção e a autonomia do Brasil, mas não renderam qualquer êxito em razão da escassa receptividade dos outros países latino-americanos envolvidos no contexto.

## O PONTO CULMINANTE DO PARADIGMA AMERICANISTA E A NECESSIDADE DE REARTICULAÇÃO ENTRE DIPLOMACIA E ESTRATÉGIA NACIONAL

A diplomacia é, certamente, um dos pilares do núcleo estratégico de uma nação e, por essa razão, seus movimentos se submetem à lógica estratégica do conflito. O paradigma americanista alcançou sua culminação em função da sedimentação geopolítica brasileira; o prolongamento de sua utilização pela chancelaria brasileira traduziu a mesma sensação de “relaxamento do esforço” comumente experimen-

tado por tropas que ultrapassaram o ponto culminante da vitória e se tornaram gradativamente enfraquecidas frente ao inimigo. Em termos estratégicos, o exército vitorioso deve parar e se recuperar de seu próprio avanço bem sucedido no fito de ultrapassar as tendências desfavoráveis e restaurar sua capacidade para auferir sucessos posteriores (Luttwak, 2003, p. 21). Da mesma forma, a diretriz diplomática bem sucedida deve parar ou ser revista quando do alcance do seu ponto culminante, de forma a se manter ativa e aberta a novos horizontes.

Os reverses diplomáticos experimentados ainda na gestão de Rio Branco traduziram, a nosso sentir, o claro esgotamento do espaço geopolítico hispano-americano e a conformação da aliança político-estratégica com os EUA. O comportamento dos atores envolvidos na triangulação de equilíbrio de poder entre Brasil, potências hegemônicas europeias e EUA demonstrou claramente que a estrutura das relações internacionais brasileiras tenderia ao engessamento da lógica da aliança não escrita com a pátria americana. A chancelaria brasileira, por sua vez, pautou o manejo da situação no conformismo e na prevalência das oligarquias sobre o Estado, não percebendo o papel da diplomacia como alavanca para o desenvolvimento nacional e para a inserção estratégica no cenário mundial, justamente porque o objetivo principal era garantir a segurança regional do País mediante o contrapeso da nação ianque.

O cenário do paradigma americanista, embora perfeito e acabado, obedeceu à lógica sistêmica e transitória da política externa então planejada e o tempo demonstraria as limitações da parceria com os EUA, a necessidade de sua renovação e a premência de nichos estratégicos internacionais alternativos. A própria perspectiva realista das relações internacionais pressupõe que diplomacia e estratégia nacional constituem dois lados da mesma moeda no cenário de competição geopolítica entre as nações; logo, a simbiose entre esses dois elementos complementares entre si é que torna possível a definição do contorno político que um determinado Estado pretenda esboçar em suas relações com outros entes pares.

No caso brasileiro, mormente após a política externa do Barão, verificou-se considerável distanciamento e baixa articulação entre a estratégia nacional e a diplomacia, ao mesmo tempo em que se postergava um delineamento claro de inserção do País no rol das nações de interesses gerais. A percepção de país geopoliticamente satisfeito, situação decorrente da bem acabada chancelaria do Barão do Rio Branco, acabou por legitimar um papel relevante para a corporação diplomática na priorização do desenvolvimento econômico do País, o que esmaeceu ainda mais a dimensão estratégica global da política internacional. O aspecto estratégico sistêmico da diplomacia brasileira foi, portanto, posto de lado, e os temas de economia e desenvolvimento adquiriram centralidade no contexto das relações diplomáticas do Brasil, em especial com os EUA.



## O PARADIGMA AMERICANISTA ALÇADO À CATEGORIA DE ESTRATÉGIA DIPLOMÁTICA LINEAR NAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E EUA

Faltaram, talvez, aos sucessores do Barão do Rio Branco, visão, audácia e coragem política para atualizar a estreita colaboração do Brasil com os EUA; esse aspecto da política externa permaneceu congelado por longo tempo, em relativo descompasso com os interesses pátrios, devido, em grande parte, à Guerra Fria.

Despida do arranjo pragmático originalmente desenhado pelo Barão do Rio Branco, a aliança estratégica entre Brasil e EUA passou a ser depreciativamente encarada como alinhamento automático. O elemento pragmático da barganha na relação com os EUA foi conservado e utilizado apenas por Vargas durante o Estado Novo, em um contexto que, diga-se de passagem, obrigava os americanos a nutrir certa condescendência quanto aos anseios brasileiros, como forma de neutralizar a influência do Eixo.

Considerando-se a lição de Rob Walker, as teorias, doutrinas ou sistemas concebidos interessarão mais como aspectos a serem explicados do que como explicações propriamente ditas sobre os rumos da estrutura formada pelos atores internacionais (Walker, 2013, p. 47). Nesse aspecto, o paradigma americanista, concebido ao tempo de Juca Paranhos, constituiu uma base teórica que pôde ser aplicada e explicada naquele contexto histórico específico; ele não pretendeu assumir o viés orientador ou explicativo sobre os rumos que a diplomacia brasileira poderia ou deveria seguir dali para frente.

Mas, ao que parece, a aliança especial não escrita entre Brasil e EUA assumiu, no decorrer dos anos, ares de dogma linear e condicionante de qualquer outra diretriz que pudesse lhe fazer as vezes para a preservação dos interesses brasileiros. O resultado disso foi o próprio desgaste verificado na “doutrina”, *rectius*, diretriz transitória do paradigma americanista, uma vez superadas as bases que alimentavam a sua subsistência.

Esse desgaste assumiu um sentido mais acentuado nos governos que seguiram após a Segunda Guerra Mundial. O governo Dutra, por exemplo, caracterizou-se pela diplomacia a serviço do anticomunismo interno e pelo alinhamento incondicional com os EUA. No plano econômico, houve comprometimento da competitividade das exportações no momento em que se agravavam perigosamente as condições financeiras externas e, em pouco tempo, o comércio exterior começou a apresentar déficits expressivos com os EUA, única economia em um mundo em ruínas onde se podiam adquirir equipamentos, maquinaria e bens manufaturados. Já em 1943, os preços do café, embora fixados pelo Acordo Interamericano de 1940, dariam lugar a frequentes atritos entre Brasil e EUA (Ricupero, 2017, p. 284).

Mesmo no governo Kubitschek, no qual se iniciou uma inflexão ao paradigma

americanista, a Operação Pan-Americana (OPA), deflagrada em uma iniciativa de diplomacia presidencial de Juscelino, deu origem a intensa atividade de relações com os EUA, no sentido de tentar convencer os americanos de que a eliminação da miséria no continente americano propiciaria a contenção do comunismo e a expansão da democracia. Seu insucesso demonstrou, em última análise, a inviabilidade do projeto; para que desse certo, teria sido necessário persuadir os americanos de que a luta decisiva do mundo bipolar teria lugar em uma América Latina “intoxicada” pelo comunismo, o que, para os formuladores da política externa americana, evidentemente não correspondia à realidade, ao menos naquele momento. A centralidade geopolítica mundial estava na Europa e na Ásia e, uma vez mais, a despeito das maquinações da diplomacia presidencial de JK e da atuação de diplomatas inconformados com o imobilismo do Itamaraty, a chancelaria pátria seguia encerrada no paradigma americanista dogmático, dissociado da realidade do contexto internacional. O choque de realidade e o planejamento incipiente de uma política externa independente não tardariam.

A diplomacia do presidente Jânio Quadros, em um arroubo realista do contexto mundial, desinteressou-se, de certo modo, do sistema interamericano, não enxergando mais como horizonte exclusivo e incontornável. A aproximação com a África e o interesse pelo terceiro sistema inaugurado por Sukarno, Nehru, Nasser e Tito representaram uma tentativa, ainda que tímida e efêmera, de superação do engessamento do potencial diplomático brasileiro. Na reunião preparatória para a Conferência de Belgrado, a chancelaria brasileira enviou o embaixador Araújo Castro, futuro chanceler, mas a adesão ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca criou percalços à adesão plena do Brasil ao conjunto de países não alinhados. Assim, apesar do ingresso de muitos países latino-americanos ao grupo, o Brasil, ainda sob as amarras do paradigma americanista, resignou-se a um *status* de observador permanente.

### LÓGICA ESTRATÉGICA LINEAR, LÓGICA ESTRATÉGICA PARADOXAL E REVERSÃO DOS OPOSTOS NAS RESULTANTES DIPLOMÁTICAS ENTRE BRASIL E EUA

Admitindo-se que a atividade diplomática integre o conteúdo da estratégia nacional brasileira, é mister que sua execução siga uma lógica paradoxal, bastante distinta da lógica linear ordinária que rege a vida em sociedade. A organização civil, as leis e os costumes seguem uma dialética preordenada e previsível; a defesa nacional e a política externa admitem condutas paradoxais para o resguardo de ações lógicas diretas, com resultados lateralmente danosos.

A política externa de Rio Branco utilizou inequivocamente a dialética paradoxal na relação entre o Brasil e as nações hegemônicas europeias. A submissão ao

poder americano constituiu, paradoxalmente, uma medida que induziu a vulnerabilidade do País aos ianques, com possíveis resultados danosos laterais, embora procurasse o resguardo de um objetivo direto: a consolidação do poder regional brasileiro e a segurança nacional.

Após a chancelaria do Barão, ante a satisfação dos anseios mais imediatos, a lógica na relação entre Brasil e EUA passou a ser previsível e linear. Da República Velha ao Governo JK, a segurança seguiu como elemento chave dessas relações, principalmente no interregno que vai de 1930 a 1967, período em que o elemento ganhou o aspecto coletivo, em vista da ameaça nazi-fascista às portas da 2ª Guerra Mundial e da ameaça comunista durante a Guerra Fria. A par dessa nova faceta da segurança, despontou outro objetivo que seguiu constantemente presente nas relações do Brasil, não apenas com os EUA, mas também com outros importantes atores internacionais: o desenvolvimento. Assim, a segurança coletiva, o desenvolvimento e também a agenda econômica, seguiram intimamente ligados, aquela como variável dependente desses dois elementos, mas constantemente em uma perspectiva linear, do ponto de vista brasileiro.

A oposição entre perspectiva paradoxal e linear nos dois momentos estudados mostra a reversão dos opostos nas resultantes diplomático-estratégicas entre EUA e Brasil. À época do Barão, a lógica paradoxal posta em prática garantiu à chancelaria brasileira a segurança e o poder regional, em perfeita sincronia com o sistema de equilíbrio de poder vigente no início do século XX. Conseguiu-se, como resultante estratégica diplomática, a projeção regional do Brasil na América do Sul, em uma perspectiva sistêmica do contexto internacional, caracterizada por uma estrutura engendrada pela chancelaria brasileira, com base no pan-americanismo, e preenchida pelos demais atores envolvidos.

Entre 1912 e 1963, ao reverso, a lógica linear garantiu ao Brasil a continuidade do paradigma da segurança e do desenvolvimento industrial e econômico, em uma perspectiva reducionista das relações internacionais, eis que, a essa altura, a chancelaria procurava enquadrar a condução de sua política externa dentro dos limites sistêmicos delineados pelos EUA. Tal diretiva só seria contestada com o advento da Política Externa Independente e afastada, na prática, com a implementação da política do Pragmatismo Responsável e Ecumênico.

## PERSPECTIVA REDUCIONISTA/SISTÊMICA PARA OS AMERICANOS VERSUS PERSPECTIVA SISTÊMICA CONTÍNUA PARA OS BRASILEIROS NA APLICAÇÃO DO PARADIGMA AMERICANISTA

Kenneth Waltz, em sua obra *Theory of International Politics*, estabelece uma interessante visão realista da política internacional que permite a análise do paradigma americanista, sob a diferença de olhares entre os dois principais atores envol-

vidos: Brasil e EUA. Segundo ele, existem duas grandes perspectivas de estudo do tema, a reducionista e a sistêmica.

A perspectiva reducionista explica os resultados da política internacional através dos elementos e combinações desses elementos em níveis internos. As forças internas produziriam resultados externos e o sistema internacional seria mero produto da organização interna dos Estados. A ótica do comportamento dos atores internacionais é que definiria o contexto internacional eventualmente experimentado. Daí que essas redes internacionais de equilíbrio demandariam análise empírica e analítica, mas jamais sistêmica (Waltz, 2003, p. 61).

Por sua vez, a perspectiva sistêmica pressupõe a regularidade no comportamento dos atores internacionais envolvidos e leva à crença de que os resultados produzidos pela interação dessas unidades não perduram sem padrões especificados.

A chancelaria brasileira, tendo mantido o paradigma em nível relativamente linear, sem o toque de barganha que caracterizara a política de Rio Branco, perpetuou-o em uma imaginária perspectiva sistêmica, que só nos primeiros anos do século XX ela ostentou. A aliança estratégica com os EUA foi conduzida em um contexto em que o sistema internacional refletia a lógica do imperialismo e no qual o Brasil, ciente de suas deficiências logísticas, precisava encontrar espaço. Nesse sistema transitório de equilíbrio de poder entre potências europeias, EUA e Brasil, a concepção de um sistema pan-americano fundada em um paradigma de aliança especial fazia todo o sentido.

Do ponto de vista norte-americano, a convergência entre os interesses das elites ianques e os das elites brasileiras, ávidas principalmente por cooperação comercial, induz a que se analise essa direção da relação sob a perspectiva reducionista. É bem verdade que Washington já alimentava pretensões de estabelecer no Hemisfério Ocidental uma área exclusiva de influência, como forma de contrabalançar a hegemonia européia (Doutrina Monroe), mas o arcabouço institucional do sistema interamericano só nasceria em momento posterior, mormente durante a Guerra Fria, etapa que conferiria caráter efetivamente sistêmico à perspectiva americana.

Assoma daí a genialidade do Barão do Rio Branco: ele conseguiu conferir à perspectiva brasileira nas relações com os EUA um matiz sistêmico e securitizador, em contraposição ao reducionismo daquele país. Tal estruturação de relações internacionais já daria sinais de esgotamento, como visto, ainda sob a batuta do Barão, fato que corrobora a transitoriedade dos “sistemas” internacionais e a impossibilidade de perpetuação e teorização de determinado paradigma. A chancelaria brasileira viu-se, assim, na necessidade de superar seu imobilismo e adequar o paradigma americanista, acontecimento que só se concretizaria muito mais tarde.

## CONCLUSÃO

O advento da Política Externa Independente no cenário diplomático brasileiro traduziu a necessidade de afirmação de uma identidade autêntica no mundo; a consciência de um papel a ser desempenhado na comunidade internacional foi o ponto de inflexão que a nova orientação externa proporcionou.

Formou-se assim o germe de um novo paradigma, que superaria gradualmente o americanista. Mas, a despeito da abertura universalista, realista e objetiva na abordagem das relações internacionais, faltava ainda definir para o País o exato papel a ser desempenhado no mundo. O esforço da chancelaria brasileira não foi suficiente para despertar a consciência coletiva da nação, das elites e mesmo a dos políticos e governantes, ainda incapazes de apreender com objetividade a realidade internacional, arraigados que estavam ao paradigma americanista e ao parâmetro ocidental crasso.

Essa indefinição decorrente da necessidade de superação do paradigma americanista como vetor internacional linear sobressaiu nas políticas externas de Juscelino, que tentara encontrar no desenvolvimento a base da renovação do perfil internacional do País, sem abandonar, contudo, as amarras do âmbito hemisférico e do capital americano, de Jânio, que elevara o universalismo à testa das diretrizes externas, sem, todavia, indicar como a expansão de horizontes contribuiria para a realização dos objetivos nacionais e de Jango, que procurou aliar o ideal do universalismo ao desenvolvimento, a depender da vontade da comunidade internacional criar um contexto comercial e financeiro favorável, quadro que infelizmente não se verificou.

A situação reclamava, como ao tempo do Barão, uma inflexão sistêmica inaugural que pudesse colocar o Brasil em uma estrutura de padrões especificados e de atores cujo comportamento pudesse minimamente prever, respeitada a transitoriedade de um determinado contexto. Esse flanco continuou, contudo, esvaziado de conteúdo e inexplorado.

O esgotamento do paradigma americanista tornou-se claro como a luz solar; a sua incapacidade de diálogo com os anseios nacionais e de coordenação com as diretrizes de política externa demonstraram que a perspectiva sistêmica que a chancelaria brasileira esperava continuar observando no “sistema” interamericano, refletia, em verdade, um aspecto reducionista. A concorrência de interesses das elites brasileiras e norte-americanas guiava as relações entre os dois países, tornando as mesmas, para os EUA, um importante instrumento de afirmação de sua hegemonia hemisférica. O Brasil, por sua vez, ignorando a realidade, seguia como aliado menor da causa americana e ocidental, cada vez mais atrelado aos desígnios das forças políticas internas dos EUA, a ponto de sofrer as resultantes de seus influxos no golpe militar de 1964.

Procurou-se evidenciar, assim, de que forma o desnível verificado entre as perspectivas americana e brasileira na condução do paradigma americanista afetou

aspectos das relações entre os dois países e imobilizou momentaneamente a capacidade diplomática brasileira. O erro de percepção do Brasil perpetuou o caráter do paradigma americanista em seu viés sistêmico, dogmático e doutrinário, quando, em verdade, seu real sentido já obedecia à uma lógica linear e reducionista e dissociada dos valores e interesses nacionais, que demandavam da chancelaria brasileira uma ação renovada e condizente com as variações do clima político que o contexto internacional poderia apresentar. Essa, em suma, é a perspectiva realista que entendemos incompatível com o paradigma americanista, claramente um vetor internacional transitório.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016/* Rubens Ricupero. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Versal, 2017.

*O Brasil de JK/*Angela de Castro Gomes (org.); Clovis de Faro ET AL. – Rio de Janeiro: Ed. Da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.

*Diplomacia independente – Um legado de Afonso Arinos/* Afonso Arinos, filho – São Paulo: Paz e Terra, 2001.

*A legitimidade e outras questões internacionais/*Gelson Fonseca Jr. – São Paulo: Paz e Terra, 1998.

*Inside/Outside: Relações Internacionais como teoria política/* WALKER, R.B.J. Rio de Janeiro: Apicuri, 2013.

*Teoria das Relações Internacionais [Theory of International Politics]/* WALTZ, Kenneth – Lisboa: Gradiva, 2002.

*Relações Exteriores do Brasil (1939-1950): Mudanças na natureza das relações Brasil – Estados Unidos durante e após a segunda guerra mundial/* MOURA, Gérson. Brasília, FUNAG, 2012.

*Strategy: the logic of war and peace/*LUTTWAK, Edward. Cambridge MA: Harvard University Press, 2003.

*A Política Externa de JK: Operação Pan-Americana. SILVA/* Alexandra de Mello e. Textos do CPDOC. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1992.

A IDENTIDADE BRASILEIRA E SEU PAPEL  
NO INTERAMERICANISMO: A POSTURA DA DIPLOMACIA  
BRASILEIRA NA TRANSIÇÃO DO IMPÉRIO PARA REPÚBLICA

Gabrielle Éboli Sampaio

Júlia Elizabeth Siqueira da Silva

RESUMO

Marcado como único país monárquico de uma América independente, possibilitado pela permanência dos vínculos dinásticos da antiga colônia, a política diplomática brasileira foi marcada pela negação de sua identidade como americano e afirmação de sua identidade assimilada como europeia. Tal identidade evidenciava uma transposição de lealdade e identidades culturais do Antigo Regime europeu às condições brasileiras acarretando em um afastamento dos vizinhos americanos tidos como “atrasados e não civilizados” e uma maior proximidade com a Europa e, posteriormente, com os Estados Unidos. Essa visão diplomática sofre mudanças drásticas com a proclamação da República, que busca se aliar às suas repúblicas irmãs, negando o passado monárquico anterior. Ao mesmo tempo, a República mantém discursos que são atribuídos ao Império, principalmente no que tange a extensão territorial do país. Nesse sentido, este trabalho busca analisar as mudanças e continuidades da diplomacia brasileira, no tocante à sua relação com os países vizinhos e no contexto do interamericanismo, com a transição de monarquia para república.

**Palavras-chave:** Congressos Interamericanos; Brasil Império; Brasil República.

## INTRODUÇÃO

O interamericanismo<sup>1</sup> é uma política recente para o Brasil, isso se deve ao fato que nem sempre o Brasil se identificou como ator americano, especialmente ator sul-americano. Na verdade, vale ressaltar, por diversas vezes que o Brasil buscou ser um espelho da Europa, principalmente no período imperial quando se classificava como civilizado, portanto, europeu, diferindo dos seus vizinhos que se consolidavam como repúblicas recém independentes em grandes turbulências.

O processo de formação de identidade é produto de um período histórico, fruto das relações sociais que geram semelhanças ou diferenças entre os atores. Dessa forma o conceito de “americano” variava em relação ao reconhecimento do “outro”, ou seja, como resalta Santos (2014, p.35):

O significado da América foi construído ou inventado, como demonstraram Todorov (1984) e O’Gorman (1992), a partir da visão do sentido que o colonizador europeu atribuiu em cada momento ao continente. Por isso, o conceito de América foi sempre sendo atualizado ou reinterpretado.

Portanto, a visão do colonizador de uma América atrasada e imprópria para o desenvolvimento da cultura europeia no século XVIII em diante perpetuou-se na política brasileira mesmo após sua independência. Isso se deve em grande medida ao processo de formação do Brasil como nação independente, que diferia dos Estados do restante do continente. Iniciando-se o processo de independência das Treze Colônias, depois para o desligamento das colônias hispânicas do trono espanhol, essas se formaram em bases nacionalistas e soberanas, enquanto que no processo de transferência da corte portuguesa para o Brasil, a formação do Império brasileiro deu-se em semelhança a formação europeia. Como evidencia Santos (2014, p. 36):

A independência dos países americanos produziu o contexto para o resgate do sentido positivo da ideia de América, fundamentado no esforço de intelectuais e políticos das novas nações. A ênfase, então, convergiu para a distinção entre os sistemas políticos americanos e europeus. A clivagem baseada na suposta inferioridade da natureza do Novo Mundo transformou-se na diferenciação entre a América e a Europa, sustentada na diferença de instituições políticas. Enfim, uma clivagem entre repúblicas e monarquias.

---

1 Por um lado o interamericanismo pode ser lido como uma tentativa de criação de um vínculo que reuniria todos os povos americanos em uma nação de dimensões continentais e a fragmentação da América em Estados independentes seria um atestado do fracasso desse projeto.[...] Por outro lado o interamericanismo pode, também, ser entendido como um projeto de cooperação e apoio mútuo entre as diversas nações americanas, em especial em face de ameaças extracontinentais, sendo assim um ponto de suporte para cada um dos projetos nacionais particulares. (SANTOS, 2004, p. 31)



Dessa forma, o Brasil, como única monarquia americana, não se enquadrava nessa concepção americana republicana e revolucionária, que se colocava em oposição a Europa do Velho Regime. Em consequência, a identidade americana do Brasil, variando ao longo de seu período histórico, determinou suas práticas sociais em relação aos seus vizinhos. Nesse sentido, podemos identificar no período do Império, uma recusa na política externa brasileira do interamericanismo, uma vez que seu sistema político e sua identificação enquanto nação eram opostas, classificando o americano como o “outro”, atrasado, anárquico e turbulento. Em contraste, já nos primeiros anos de republicanismo, podemos identificar um maior reconhecimento dessa identidade americana, tendo como destaque a participação brasileira na Conferência de Washington. Nesse sentido Santos (2014, p. 51) esclarece:

Os conceitos aplicados aos diferentes grupos de países – muitas vezes também sob a forma de sinônimos assimétricos: ricos e pobres, capitalistas e comunistas, sociedades modernas e tradicionais, etc. – têm consequências práticas nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, a dinâmica do sistema internacional desempenha um papel decisivo na construção, propagação e legitimação desses mesmos conceitos.

Partindo desse pressuposto, o presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise a respeito da identidade brasileira desde sua independência à Conferência de Washington e como essa desempenhou um papel importante na política externa brasileira frente ao interamericanismo. Por fim, pretende-se fazer uma comparação entre o Congresso do Panamá e a Conferência de Washington de forma a evidenciar a postura brasileira em dois momentos históricos distintos e a importância dessa mudança histórica no papel representado pela diplomacia brasileira.

## A IDENTIDADE BRASILEIRA E SEU PAPEL NO INTERAMERICANISMO: DO IMPÉRIO A REPÚBLICA

A descoberta da América e sua primeira identidade de “Novo Mundo” – como já mencionada – fomentada pela relação com o outro em dado período histórico – equiparava a América a outras três partes do mundo (Europa, Ásia e África), como uma possibilidade de reprodução de uma Europa, tal concepção advinha do deslumbramento inicial do exuberância e da diversidade da natureza e da idealização indígena (Santos, 2004). No entanto, a medida que foi avançando o processo de colonização, essa identidade foi revertida em uma interpretação de inferioridade, atraso e decadência. Tal interpretação disseminada pelo outro (no caso, europeu) acabou por fomentar as atitudes reacionárias das elites culturais e políticas desembocando em processos interdependistas. Como explica Santos (2014, p. 34):

o principal ponto comum dessas identidades “negativas” reside em sua

condição de serem imaginadas e impostas pelo “outro”, que estabelece exclusões com base em pretensas características que definiriam – sempre em um sentido negativo – a minoria em questão. A “diferença” traduz-se, assim, em inferioridade, tácita ou explícita, em relação ao grupo ou à cultura dominante.

Dessa forma, em um primeiro momento, o interamericanismo configurou-se como uma resposta ao antiamericanismo europeu, marcando uma ruptura entre o Velho e Novo Mundo, entre América e Europa, inicialmente baseada em uma suposta superioridade da Europa sobre a América e posteriormente baseado entre as diferenças de instituições políticas.

A identidade americana também varia entre os integrantes do próprio continente. Ainda que no século XIX o conceito de sistema americano tenha encontrado expressão política, o desenvolvimento da ideia de americano só se deu quando os processos de independência já iniciados pelos Estados Unidos, encaminharam os outros países da América em direção ao nacionalismo.

No entanto, a política isolacionista dos Estados Unidos por exemplo, traduziu-se em uma exclusão de outros países fundamentada em forte sentimento de superioridade às colônias da Espanha e de Portugal. Além disso, a proposta de interamericanismo de Bolívar, apresentada na Carta da Jamaica de 1815, também se apresentava como outro ponto de vista diferente da concepção brasileira e estadunidense, seu entendimento baseava-se nas semelhanças históricas, linguísticas e culturais, ou seja, englobaria apenas as repúblicas hispano-americanas. Foi apenas em 1826, no Congresso do Panamá que essa concepção se ampliou para englobar Brasil e Estados Unidos, que fracassou.

Dessa forma na construção de identidades próprias, os novos países americanos constituíam uma nova concepção de América, baseada na superioridade à Europa, graças às suas instituições políticas, esse rompimento da situação de colônia e conseqüentemente do antigo regime, foi compartilhado por todos os novos países independentes, com exceção do Brasil (Santos, 2014). No entanto, em virtude de diferentes entendimentos de uma identidade americana, a possibilidade de integração na concepção de um interamericanismo foi sendo construída aos poucos, uma vez que os próprios americanos – enquanto pertencentes a um mesmo continente – possuíam visões diferentes em relação uns aos outros.

Conforme aponta Santos (2004, *apud* Santos, 2014, p. 64) a respeito da postura brasileira:

ao conservar o princípio dinástico como fonte de legitimação, diferenciou-se decisivamente de seus vizinhos americanos, que passaram a representar para o Império o “outro” irreconciliável. [...] o Brasil colocou-se ideologicamente ao lado das potências europeias. A chave para permitir essa operação ideológica foi a definição de “civilização”. Durante o Império, o Brasil formou sua autoimagem a partir da suposta superioridade

ridade – em termos de civilização – que seu regime político representaria ao aproximá-las das monarquias européias.

Essa distinção refletia-se diretamente na política externa brasileira nesse período, conforme aponta Santos as evidências de relações brasileiras com países europeus era de grande destaque, enquanto com as repúblicas vizinhas eram mínimas, restringindo-se muitas das vezes a busca de interesses estratégicos no Prata e nas questões de limites e navegação fluvial. Como explicita (Dulci, 2013, p. 36):

No período imperial, o Brasil mantinha boas relações diplomáticas com os países da Europa e com os EUA com missões permanentes e representantes residentes “cumprindo as funções rotineiras de representação, informação e negociação”. Já com os países vizinhos, a função mais importante da diplomacia era ligada a área militar.

É um fato que o interamericanismo consolidava-se principalmente na ideia de resistência à dominação europeias, concentrada majoritariamente as repúblicas do Pacífico, muito bem ilustradas nas reuniões de Lima e posteriormente, também, de resistência a dominação estadunidense, apresentadas nas reuniões de Santiago e Washington; mas ainda sim um conceito predominantemente hispano-americano.

Foi a partir das duas primeiras décadas do século XIX que a liderança das iniciativas interamericanas passou para os Estados Unidos, que visavam com isso consolidar sua influência por todo o continente honrando a Doutrina Monroe, de forma a evitar possibilidades de uma intervenção europeia na América Latina, além de uma possibilidade econômica frente ao expansionismo, através da ideia de pan-americanismo.

Cabe ressaltar que, o discurso identitário pan-americano sofreu forte oposição da Argentina que buscavam uma América mais mundial no lugar de uma América mais isolada. Como resultado dessa oposição, somada as disputas que surgiram durante as Conferências Pan-americanas, surge o discurso latino-americano com o objetivo de fazer uma frente ao avanço estadunidense e elevar a Argentina a uma posição de líder dos países latino-americanos, destacando-se pela disputa pela hegemonia da América do Sul (Dulci, 2013).

O distanciamento político e cultural perante a América Latina foi resultado de uma visão eurocêntrica, em uma clara dualidade entre civilização e barbárie. Os vizinhos hispânicos seriam um exemplo negativo de instabilidade política e fragmentação, em contrapartida com a ideia da Monarquia unificadora. Esse discurso identitário foi amplamente difundido pelo Império, na tentativa de legitimar seu governo; diferentemente das Repúblicas hispânicas que pautavam sua identidade e legitimidade a partir da ideia de nacionalidade e soberania popular. Assim, segundo Prado (2001, p. 131-132):

Esses ideólogos do Império, que escreveram a história oficial do Brasil, defendiam a monarquia que se opunha às “repúblicas caóticas” da parte espanhola. Dessa maneira, estava clara a diferença que se devia estabelecer entre “nós” e “eles”, entre o Brasil e os demais países da América do Sul, onde campeavam a desordem, a desunião e a fragmentação, todas alimentadas pelas idéias republicanas. O Brasil, em oposição, era forte, unido e, portanto, poderoso.

Portanto, a abdicação de sua condição de americano em prol de uma identidade europeia, durante o Império, colocou o Brasil em uma condição isolacionista em relação aos seus vizinhos e até mesmo em relação à Europa, pois embora não se identificava como americano, para os governos europeus o Brasil ainda era um Império atrasado, escravagista e distante. O americanismo brasileiro só foi apresentar-se nos anos finais do Império e só foi concretizar-se nos primeiros anos de república, como aponta Santos (2014, p. 69):

A Proclamação da República representou a reversão imediata do distanciamento em relação ao americanismo. A Delegação brasileira à Conferência de Washington de 1889/1890 teve sua chefia mudada e recebeu a orientação de reinterpretar suas instruções originais, preparadas pela diplomacia imperial, a partir de um “espírito americano”.

Além disso como ressalta Santos (2004), se o interamericanismo brasileiro tivesse se mostrado antes, ou o projeto de nação única da América Espanhola tivesse sido bem-sucedida, a construção estadunidense de uma identidade única de “americano” restrita ao sua própria nação, teria encontrado uma competição real na construção dessa “hegemonia identitária”.

### **A diplomacia do império perante o interamericanismo: o congresso do Panamá**

Apesar desse afastamento do império em relação às tentativas interamericanas, isso não significa que não houve movimentação positiva por parte do império em relação a essas tentativas. Assim segundo Cervo & Bueno (1992, p.37-8, *apud* Santos, 2004, p.70):

O americanismo brasileiro foi um ideário preciso e prático, que emergiu em dois momentos, por motivações concretas. O primeiro corresponde ao pensamento, às intenções e iniciativas de José Bonifácio, em 1822-23, e se explica pela necessidade de defender a independência; o segundo corresponde à reação que se delineia no Parlamento, a partir de 1828, contra o sistema de vinculações européias estabelecidos pelos tratados. Esse americanismo se caracteriza pelo sentimento de unidade

continental e pela consciência de compartilhar com o sistema americano de instituições liberais. O ideário explica o desejo de aproximação com a América, tanto para garantir a defesa comum do continente quanto para promover os interesses comuns, particularmente o comércio e as boas relações.

Outro fator que comprova essa tentativa brasileira de participar do interamericanismo é uma política de celebração de tratados com os países americanos, em especial a América do Sul. Esses eram pautados com base no princípio da nação-mais-favorecida, uma tentativa de diminuir os privilégios concedidos aos países europeus. Entretanto, “a proposta de uma política comercial americanista não foi levada adiante, pois faltavam bases objetivas para tanto, seja pela identidade de produtos seja por dificuldades de comunicação.” (Santos, 2004, p. 73). Isso ocorria porque o comércio com a Europa era o maior exportador e importador brasileiro e, no quesito político, a condição de única monarquia com dinastia europeia dentre repúblicas dificultava a participação brasileira.

Nesse sentido, o Congresso do Panamá convocado por Bolívar tinha como objetivo unificar as nações do antigo império espanhol, seja através de uma única nação ou através de uma confederação entre os Estados hispânicos. Já presidente da Grã-Colômbia<sup>2</sup>, Bolívar enviou aos representantes dos países hispânicos o convite em 1822, sendo a escolha do Panamá simbólica. Assim, pretendia-se criar uma aliança melhor do que a europeia, a Santa Aliança, unida o suficiente para combater uma possível tentativa de intervenção europeia no continente.

Apesar do problema de Chiquitos<sup>3</sup>, o Brasil foi convidado em 1825 e alegou estar sempre pronto para contribuir com a paz, prosperidade, felicidade e glória da América de forma neutra entre os Estados da América e da Espanha. E, apesar da confirmação do conselheiro Teodoro José Biancardi, este nunca chegou a seu destino no Panamá. Enquanto o governo atribuiu sua ausência devido a problemas pessoais, alguns especialistas acreditam que Biancardi teve ordens de retornar a Rio de Janeiro a caminho, outros acreditam que o império nunca teve real intenção de mandar um representante. A não participação brasileira, porém, evitou uma discussão no tocante o tráfico de escravos. Assim, segundo Santos (2004, p. 85):

Desse modo, verifica-se que, fosse por razões de caráter estrutural (derivadas da singularidade do regime brasileiro) fosse por motivos circunstanciais (o andamento da disputa sobre a Cisplatina), o Império não se sentiu motivado a atender o convite de Bolívar. Desde essa primeira oportunidade, ficou patente que o temor de uma exposição de seus

2 Englobava os atuais territórios da Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá.

3 Invasão do governo brasileiro de Mato Grosso, sob proposta do governador de Chiquitos, Sebastián Ramos, a província boliviana para proteção do imperador até que fosse evacuada a liderança revolucionária de Bolívar e reconquistada pela coroa espanhola.

conflitos sub-regionais em um contexto mais amplo, que certamente lhe seria desfavorável, e a natureza do regime político brasileiro eram dois fatores a pesar contra a participação do Império nas conferências interamericanas.

A posição do Império perante o Congresso do Panamá se manteve perante outras tentativas latino-americanas de integração, agindo com cautela porém desdém com as mesmas. A mudança na postura brasileira perante tentativas americanas de integração apenas mudaria na Conferência de Washington, devido a transição da Monarquia para República em 15 de novembro em 1889.

### **A diplomacia da república perante o interamericanismo: a conferência de Washington**

Em contrapartida, a Conferência de Washington possui certas especificidades. Convocada pelos Estados Unidos em 1888, ela ocorreu de 2 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890 e teve como resultado a criação de um escritório de comércio americano encarregado de distribuir informações úteis sobre comércio, produção e leis aduaneiras. Esse escritório resultaria depois na União Pan-Americana de 1910 e, finalmente, na Organização dos Estados Americanos em 1948.

O objetivo estadunidense com essa conferência era “discutir e recomendar a adoção da arbitragem como instrumento obrigatório para a resolução de suas diferenças, e para acordar meios de incrementar as suas relações comerciais e comunicações diretas.” (Santos, 2004, p. 111). Dessa forma, seria sugerida a criação de uma união aduaneira baseada no exemplo da *Zollverein* germânica. E, apesar da questão do arbitramento, o foco principal era econômico já que os Estados Unidos queria, com a união aduaneira, criar um mercado latino-americano para sua indústria.

Assim, o governo estadunidense enviou o convite em 13 de julho de 1888 para a Primeira Conferência Internacional Americana, que contou com a presença de 17 países, ou seja, todos os existentes com exceção da República Dominicana. O convite foi recebido ainda sob governo do império que se encontrava em um dilema. Por mais que o império possuísse desconfianças quanto a essas iniciativas, não podia recusar um convite dos Estados Unidos devido a sua posição no continente e seu consumo do principal produto exportado brasileiro. Além disso, a ausência brasileira em um encontro internacional dessa magnitude, com presença quase unânime de países americanos, não seria bem visto.

O governo brasileiro aceitou o convite mas seguiria uma série de posturas contrárias às propostas. No que tange o primeiro tema sobre medidas referentes ao desenvolvimento e prosperidade dos Estados americanos, o Brasil seguiria uma linha de manter sua forma de governo da época. Sua política livre-cambista associada ao medo de se envolver em um esquema que restringisse sua liberdade de ação, fez o governo se declarar contrário.

Já a criação do que hoje conhecemos como Área de Livre Comércio das Américas (Alca), implicava em uma equalização das tarifas alfandegárias, o qual não parecia vantajoso ao governo pois, além dos Estados Unidos, os únicos outros países que o Brasil realizava comércio relevante eram Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile. “Temia-se que, como no caso alemão, fosse proposta a criação de um órgão central que se encarregaria da cobrança de tarifas de produtos importados pelos países da união aduaneira desde terceiros mercados.” (Santos, 2004, p. 119).

Medidas como o estabelecimento de comunicação regular e frequente, adoção de um sistema comum de pesos e medidas, leis protetoras de patentes, propriedades literárias e de marcas de comércio dos cidadãos de um país no outro, além da extradição de criminosos seriam veementemente rechaçadas pelo império. O Brasil afirmaria já possuir meios de comunicação satisfatórios, já ter adotado o sistema métrico, que deveria respeitar sua legislação interna no que tange as produções estrangeiras e que não gostaria de tratar da temática dos criminosos de forma multilateral.

Outra proposta era a adoção de uma moeda comum durante negociações entre os Estados americanos. O Brasil alegaria que esse era um assunto exclusivo do Ministério da Fazenda. Já o ponto de arbitramento era contestado pelo Brasil devido as dificuldades de se utilizar do mesmo possuindo tantos membros ao mesmo tempo e por ato comum. O medo brasileiro era que suas questões fossem resolvidas pelas repúblicas hispânicas, claramente contrários à monarquia brasileira e favoráveis aos seus “irmãos” hispânicos, e pelos Estados Unidos que buscava assumir uma “espécie de protetorado” sobre os países americanos.

Por fim, a proposta de levar em consideração assuntos relativos à prosperidade dos Estados representados na Conferência, que possam ser por eles submetidos; foi alegada como extremamente vaga, podendo conduzir a algum tipo de abuso. O império assim tomaria uma postura de isolamento, quebrada apenas pelo Chile que, por medo de retomar a pauta dos territórios anexados da Bolívia e do Peru pelo arbitramento, seria contrário às propostas.

Entretanto, essas indicações feitas pelo império não chegaram a se cumprir pois em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a república, o que configurou uma mudança na política externa brasileira. A república brasileira procurou se aliar a Argentina e aos Estados Unidos, passando a incentivar as iniciativas interamericanas. Diferentemente da monarquia que se identificava com a Europa, a república assumiu sua identidade americana.

Esse “espírito americano” mudou a visão brasileira que passou a apoiar o arbitramento obrigatório, junto com a proposta de abolir a conquista territorial por meio de guerras, que não era do agrado estadunidense mas se fez aprovar. A proposta de união aduaneira, no entanto foi recusada, aprovando-se apenas a adoção de acordos bilaterais e plurilaterais de comércio que futuramente deveriam levar a união aduaneira. Essa recusa deve-se, em parte, pela forte oposição da Argentina, já que o país tinha uma inserção internacional que rendia bons frutos. Além disso, foi alegado que as tarifas aduaneiras eram a principal fonte da receita dos Estados,

sendo um dos pontos principais para a recusa dessa proposta. Assim, segundo Santos (2004, p. 128):

Findo o Império, o “espírito republicano” dado às instruções da delegação brasileira permitiu uma viva participação, com uma estreita coordenação com as posições estadunidenses e argentinas. Passava-se de uma situação marcadamente isolada e contrária a qualquer avanço no plano interamericano para uma atuação de destaque, consoante com o peso que o Brasil passaria a ter nas iniciativas futuras no âmbito da União Pan-Americana e, depois, na Organização dos Estados Americanos.

Percebe-se, portanto, que a República não apresentou fortes rupturas com o Império, principalmente no que se refere as “heranças” proporcionadas por esse período que permitiram alcançar o patamar do republicanismo no Brasil. Nas palavras de Maria Lígia (2001), o regime monárquico possibilitou a construção de uma ordem e unidade territorial combinado ao imaginário de identidade nacional que possibilitou – na visão dos republicanos – a construção de ideário de Nação. Apesar disso, é evidente uma ruptura com o isolacionismo proporcionado pela visão de “país europeu” que o Império possuía de seu próprio regime na América que o distanciava de seus vizinhos. Como ressalta Doratioto e Vidigal, a oposição republicana a postura de desconfiança com os países vizinhos é evidenciada no Manifesto Republicano de Itú de 1870 que bradava, “somos América e queremos ser americanos” (DORATIOTO E VIDIGAL, 2014).

A partir desse momento até a posse do Barão do Rio Branco em 1902, a diplomacia brasileira será marcada pelo o que Luiz Eduardo Garcia aponta como:

a reorientação da diplomacia brasileira de maior aproximação com os países americanos. É chamado de “Americanismo Ingênuo” (DORATIOTO E VIDIGAL 2014 apud DA SILVA, p. 7, 2016); “Americanização da República das Espadas” e “Superação das ameaças territoriais” (DORATIOTO 2012 apud DA SILVA, p. 7, 2016).

O que levará o Brasil a adotar uma postura de maior aproximação com Estados Unidos e Argentina, evidenciados na adoção de um “espírito americano” aconselhada pelo então chanceler Quintino Bocaiúva à delegação brasileira no momento da Conferência Pan-Americana em Washington e a aceitação pelo Governo Provisório da proposta Argentina de dividir o território litigioso de Palmas, assinado através do Tratado de Montevidéu em 1890, marcando assim o rompimento da diplomacia baseada no *uti possidetis* do Império. (DORATIOTO e VIDIGAL, 2014).



## CONCLUSÃO

Desta forma pode-se concluir que, a política externa brasileira foi uma reflexão direta de seu regime político. Consolidado como única monarquia americana possibilitada pela transferência da corte portuguesa para o Brasil, sentia no surgimento de diversas repúblicas nacionalistas soberanas no seu entorno, ameaças ao seu regimedado um período histórico de contestação das monarquias. Nesse sentido, as identidades culturais e as lealdades políticas do Brasil foram resultado de um processo de transferência da mentalidade do Antigo Regime europeu às condições americanas. No entanto cabe ressaltar o caráter pragmático da política externa brasileira com os países americanos quanto as suas necessidades econômicas e de defesa, apesar disso como ressalta Dulci (2013), a diplomacia brasileira do século XIX e princípios do século XX, foi marcada pela percepção da América Latina pelo Itamaraty como inferior e em uma escala evolutiva muito abaixo do Brasil, em virtude disso pode-se compreender o motivos que levou o Brasil a participar da Conferência de Washington, por exemplo, ao mesmo tempo em que se mostrava contrário a muitas iniciativas de caráter interamericano.

Por fim, pode-se afirmar que a medida que o nacionalismo brasileiro foi se desenvolvendo com a proclamação da república, os laços dinásticos e a identidade europeia foram desaparecendo, propiciando a formação de uma identidade americana que guiaria a política externa brasileira em prol de um interamericanismo. Apesar disso, vale ressaltar, a diplomacia brasileira desse período foi marcada por maior aproximação com Argentina e Estados Unidos, “irmãos em progresso”, dado o caráter liberal anglo-saxônico, positivista e evolucionista dos diplomatas desse período. No entanto, segundo Maria Ligia Prado (2001, p.139):

Entretanto, as distinções entre Brasil e América de colonização espanhola permaneceram pelo período republicano, com a utilização dos mesmos argumentos previamente apontados. Importante ressaltar que a historiografia brasileira mostrou como os republicanos não produziram um discurso que opusesse fortemente os dois períodos políticos no país. A República, devedora das idéias positivistas, foi entendida como uma etapa necessária ao maior progresso da nação. A monarquia precisava ser superada, mas isto não significava destruir o que ela havia legado à nação, a começar pela “manutenção da unidade e grandeza do território”. A figura de D. Pedro II permanecia impoluta, aparecendo como um monarca bem intencionado e preocupado com os grandes problemas do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DULCI, Tereza Spyer. “Introdução” e “A questão das identidades”. In: **As Conferências Pan-Americanas (1889-1928)**. Identidades, União Aduaneira e Arbitragem. São Paulo: Alameda, 2013.

PRADO, Maria Lígia Coelho. “O Brasil e a distante América do Sul”. In: **Revista de História**, São Paulo, n. 145, 2001, pp. 127-149. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/revhistoria/article/download/18921/20984](http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/download/18921/20984)>. Acesso em: 10 out 2019.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **O Brasil entre a América e a Europa: o império e o interamericanismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 159 p.

DA SILVA, Luiz Eduardo Garcia. **POLÍTICA EXTERNA DA PRIMEIRA REPÚBLICA ATRAVÉS DE SEUS CHANCELERES. III Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais**, Santa Catarina, 2016.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. Soberania, Intervencionismo e Pragmatismo (1845-1889). In: VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. cap. Capítulo 3. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=ijxnDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 out. 2019

# 13

## **A QUESTÃO DO GÊNERO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**



A AGENDA FEMINISTA INSTITUCIONALIZADA:  
DA CARTA DE SÃO FRANCISCO À RESOLUÇÃO 1325  
DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Carolina de Aguiar Lopes (GRI/INEST/UFF)

RESUMO

O movimento feminista durante a segunda metade do século XX buscou combater as desigualdades de gênero sofridas por mulheres de maneira a internacionalizar a luta e tornar os direitos femininos acessíveis à todas. Através de conceitos presentes na Carta Constitutiva da Organização das Nações Unidas, a agenda de gênero traçou um caminho de grande ativismo através de eventos e conferências e da criação de um verdadeiro regime de gênero. Dentre os resultados, destaca-se a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança da ONU.

**Palavras-chave:** direitos femininos, movimento feminista, Resolução 1325 (2000).

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) possui suas origens na chamada Liga das Nações, projeto elaborado pelo presidente Woodrow Wilson (1856-1924) após o primeiro grande conflito mundial do século XX, a Primeira Guerra Mundial. Em meio à Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) seria presumida para substituir a falha Liga das Nações. Ao contrário da Liga das Nações, que foi uma instituição elaborada em acordos de paz no final de uma grande guerra, a ONU foi ponderada ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em um panorama em que a paz se apresentou como uma possibilidade apesar das circunstâncias.

A Carta de São Francisco, assinada dia 25 de junho de 1945, tornou-se uma referência nas relações internacionais até os dias atuais devido à sua elaboração e aos pilares sustentados. Nela, são destacados os princípios de igualdade soberana de todos seus membros, boa fé aos compromissos da Carta, resolução de controvérsias internacionais por meios pacíficos e preservação da paz, a segurança e a justiça internacionais. Além disso, a Carta defende pontos progressistas, sobretudo ao que tange à igualdade de gênero, assunto ainda pouco debatido, até a década de 1950, em grandes organizações internacionais lideradas por homens.

Apesar dos avanços no que tange o diálogo entre as nações, o fim da Segunda Guerra Mundial e a promoção da cooperação internacional, um novo contexto se apresentava a partir das mudanças nas relações de força entre as potências e pelo crescente arranjo em torno das questões nucleares. Através da Conferência de Potsdam (1945), anunciou-se um novo contexto no sistema internacional, caracterizado pelo desequilíbrio de forças e por um mundo bipolarizado em questão de força, economia e política. Após a primeira explosão por bomba atômica dos Estados Unidos no Novo México e, conseqüentemente, o avanço do domínio militar estadunidense em relação aos soviéticos, as duas superpotências iniciam uma corrida armamentista. Nas décadas seguintes, o mundo assistiria um conflito mais longo e complexo que as guerras mundiais anteriores, marcados por guerras de procuração entre os Estados Unidos da América e a União Soviética. O pertinente terror de uma possível guerra nuclear marcaram o século XX profundamente e a Guerra Fria (1945-1991) provocou confrontos que demandavam as chamadas “operações de paz”.

De acordo com Michael N. Barnett (1995), a ONU, assim como outras instituições internacionais, tem o poder de colaborar para a instauração da paz e a segurança internacional. De acordo com o Artigo I da Carta das Nações Unidas (1945), o primeiro objetivo da instituição é manter a paz através de medidas coletivas e efetivas contra a ameaça à paz e reprimir atos de agressão ou ruptura da paz de acordo com o direito internacional e por meio de soluções pacíficas de controvérsias. Desta maneira, a ONU visa, através de sua Carta, apresentar como os Estados devem se comportar para manter a paz e, por meio de resoluções, prover mecanismos para regular o comportamento dos mesmos através de normas constitutivas e reguladoras, respectivamente. Através destas normas, a ONU busca en-

corajar a cooperação entre Estados e evitar possíveis atritos. O entendimento de que os Estados possuem interesses em comum, geralmente guiado por uma gradual interdependência dentro da instituição, requer uma ação coletiva de obediência e, com isso, as normas são respeitadas.

Por não estarem explícitas e esclarecidas na Carta constitutiva do órgão, as operações de paz são consideradas mecanismos *ad hoc* com o objetivo de estabelecer e manter a paz em conflitos armados de maneira efetiva e multilateral. De acordo com a *Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* redigida pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (1992), as missões de paz visam pacificar conflitos, auxiliar o bom cumprimento de acordos, apoiar a construção da paz em diferentes contextos, construir relações benéficas entre as nações envolvidas e tratar as causas mais profundas do conflito sem que haja interferência na soberania dos estados. As operações de manutenção (*peacekeeping*) e construção da paz (*peacebuilding*), para serem realmente bem-sucedidas, devem incluir esforços abrangentes para identificar e apoiar estruturas que tenderão a consolidar a paz e promover um senso de confiança e bem-estar entre as pessoas afetadas - o que inclui a inclusão da perspectiva de gênero.

Após 71 anos desde a primeira Operação de Paz realizada por apenas 120 homens desarmados<sup>1</sup>, a Organização das Nações Unidas já realizaram mais de 71 operações de paz, sendo 14 em vigência. Através do DPKO, estas Operações de Paz são administradas e evoluem de acordo com as mudanças do contexto internacional e dos erros anteriormente cometidos. Porém, apesar de todas as melhorias e flexibilizações, as operações ainda enfrentam diversos desafios e falhas, sobretudo quanto às políticas de gênero e à integração de mulheres em tropas e no suporte aos mandatos. Progressivamente, são relatados abusos sexuais exercidos por capacetes azuis contra mulheres e meninas locais, assim como discriminação do corpo feminino na instância institucional. Nesse sentido, as Operações de Paz demandam ainda mais reparos e avanços a fim de atingir seu principal objetivo: o estabelecimento da paz para todas e todos. Dessa maneira, esse artigo visa analisar como o movimento feminista lutou pela inclusão de perspectiva de gênero nas missões de paz.

## COMO O FEMINISMO SE NORMATIZOU: DA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS ÀS CONFERÊNCIAS SOBRE A MULHER ENTRE 1975 E 1995

O movimento feminista em prol dos direitos iguais para mulheres e homens possui suas origens no movimento sufragista britânico do século XIX e se tornou presente na retórica e nas ações estatais e institucionais graças às manifestações feminis-

1 Nações Unidas Brasil. *ONU conta história das Missões de Manutenção de Paz, que completam 68 anos*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-conta-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/>>. Acesso em 17 de setembro de 2019, às 23h:09.

tas e à sua inserção na esfera das Nações Unidas. Segundo Tathiana Guanieri (2010),

*Embora o movimento das mulheres remonte a épocas anteriores à própria fundação das Nações Unidas, é com a organização que ele ganha força e visibilidade. Seja como fórum de debates, seja como fonte de dados e informações sobre a situação da mulher, a ONU desempenhou – e desempenha – papel significativo na luta pelo empowmerment das mulheres. Desde sua fundação, em 1945, até os dias atuais, a ONU vem contribuindo para a evolução das questões de gênero, promovendo os direitos das mulheres como direitos humanos fundamentais, codificando esses direitos em instrumentos legais internacionais e ainda encorajando o reconhecimento do papel das mulheres no desenvolvimento social e econômico dos países.* (GUANIERI, 2010, p. 3)

A Carta das Nações Unidas aborda como a importância da igualdade de gênero<sup>2</sup>, assim como manifesta a defesa dos direitos humanos sem distinção de sexo nos artigos 13<sup>3</sup> e 55<sup>4</sup> e este posicionamento inicial influenciou uma série de declarações posteriores de grande relevância<sup>5</sup>. A partir dos valores da Carta, as Nações Unidas delegam ao ECOSOC a defesa e a proteção dos direitos humanos – e, portanto, o direito das mulheres – e com isso cria-se em 1946 um órgão especialmente responsável pelas questões referentes às mulheres, a Comissão sobre o *Status* das Mulheres (CSM)<sup>6</sup>. Desde a sua criação até o encerramento de seu mandato em 1987, o órgão buscou defender a equidade de direitos entre os gêneros, servindo

2 *Office Of The High Commissioner – United Nations Human Rights. Women's Rights Are Human Rights*, 2014.

3 “Artigo 13. 1. A Assembléia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a:

- a) promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação;
- b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”

4 “Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”

5 Segundo fontes da ONU, em 1945, apenas 30 dos 51 Estados-membros originais da organização concediam às mulheres direito de voto igual ao dos homens ou permitiam que elas ocupassem cargos públicos. (GUANIERI, 2010, p. 3)

6 Essa comissão possui como finalidade “preparar relatórios e recomendações sobre a promoção dos direitos das mulheres nos campos político, econômico, civil, social e educacional; fazer recomendações sobre problemas referentes aos direitos das mulheres que requeiram atenção imediata” (Ibidem, p. 4).



de grande influência para Comissão dos Direitos Humanos, para a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres<sup>7</sup> (1952) e para a Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas<sup>8</sup> (1957). No entanto, nunca foi conferido à CSM o poder de investigar possíveis violações aos direitos e à integridade das mulheres.

A transição das questões em relação ao papel da mulher do plano estritamente doméstico para o âmbito internacional se deu através de declarações e pactos mundiais. Em 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que a igualdade entre gêneros foi evidenciada mais uma vez como direito, além de adotar expressões sem gênero ao se referir aos indivíduos<sup>9</sup>. Depois da adoção desta declaração, a Comissão dos Direitos Humanos começou a elaborar outros dois tratados de direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos<sup>10</sup> (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>11</sup> (1966).

Entre 1963 e 1975, foi propagado pela ONU a noção de que a garantia dos direitos femininos seria um fator fundamental para o desenvolvimento, sobretudo os países do novo “Terceiro Mundo”<sup>12</sup>. Neste momento, por conseguinte, alguns pactos foram elaborados aproximando as questões de gênero à aspectos socioeconômicos. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) garante o direito relacionado ao trabalho e ao casamento, a maternidade e a proteção da criança, entre outros. Em 1967, os membros das Nações Unidas adotaram a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, a qual destaca que a violência contra mulheres e meninas seria uma ofensa contra a dignidade humana, assim como promove a abolição de leis, costumes e regulamentos que incentivassem a discriminação contra as mulheres.

Apesar de todos os pactos e conferências que destacam a necessidade da igualdade de gênero para o bom desenvolvimento humano, os resultados foram insuficientes e é nesse contexto que uma série de conferências internacionais sobre a mulher e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

---

7 Convenção realizada para garantir os direitos políticos da mulher de voto, de criar sindicatos e movimentos sociais.

8 Convenção essencial para a garantia dos direitos femininos sobre sua própria nacionalidade.

9 “Durante o processo de elaboração da Declaração, a Comissão preocupou-se em incluir uma linguagem que estivesse de acordo com a igualdade entre homens e mulheres, primando contra elementos indicativos da chamada ‘gender-insensitive language’, como o uso da expressão ‘homem’ como sinônimo de ‘humanidade’” (Ibidem, p. 5)

10 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 18 de setembro de 2019, às 10h:34.

11 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 18 de setembro de 2019, às 10h:35.

12 O movimento terceiro-mundista, originado da Conferência de Bandung (1955) trouxe à tona a problemática do colonialismo e da disparidade socioeconômica que os países membros do bloco Ásio-Africano enfrentavam. Buscaram, em meio a um período de Guerra Fria, desafiar a ordem bipolar e a hegemonia norte-americana, através dos Dez Princípios de Bandung e de discursos inflamados contrários ao imperialismo que este impunha.

contra a Mulher (1979) são criadas entre 1975 e 1995. Ainda que a governança internacional tenha incluído a agenda das mulheres (agenda de gênero<sup>13</sup>) nas mais importantes pautas, era necessário discutir a criação de estratégias e mecanismos eficazes para promover a igualdade entre os gêneros. Neste sentido, a década de 1970 foi essencial para o debate sobre a incorporação das questões de gênero nas políticas públicas, por conta dos esforços exercidos pelos movimentos feministas e pela ONU para discutir internacionalmente os problemas enfrentados pelas mulheres no mundo. Logo, em 1974, a AGNU aprovou o primeiro documento oficial sobre a situação de mulheres e crianças em conflitos<sup>14</sup>.

De acordo com Cynthia Miranda e Temis Parente (2014), por recomendação da Comissão sobre o *Status* das Mulheres, a ONU definiu 1975 como o ano internacional da mulher e, na I Conferência Mundial da Mulher realizada na cidade do México em homenagem ao Ano Internacional da mulher. O primeiro evento capaz de unir forças atuantes da ONU e a sociedade civil neste tópico teve como temas principais a igualdade, desenvolvimento e paz. Segundo Laura Shepherd (2008), os delegados desta conferência declararam que todos os governos deveriam criar agências dedicadas a promover a paridade de gênero e aumentar o *status* e as condições de vida da mulher. Ou seja, a promoção das questões de gênero não deveria ser apenas liderado por agências da ONU, mas também de uma rede transnacional ao nível global de organizações nacionais e internacionais.

Concomitantemente, foi realizado o “*International Women’s Year Tribune*”, evento que congregou civis e ONGs para discutir questões referentes à mulher. Reunindo mais de 6.000 representantes de ONGs, este evento explicitou que as questões de gênero ultrapassam os meios estatais. Desta maneira, além da luta feminista estar gradualmente se institucionalizando, a sociedade civil começou a integrar-se em uma rede em prol dessa causa.

Para finalizar a primeira metade da década das mulheres, foi elaborada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em 1979. Sua mensagem principal visava a consciência de que as mulheres, assim como os demais indivíduos, possuíam o direito de serem livres nos âmbitos familiares e reprodutivos. Neste sentido, a convenção ocupou-se de sinalizar que os direitos das mulheres deveriam ser assistidos pelos Estados não somente

---

13 “Agenda de gênero é aqui entendida como o momento em que as pautas que buscam elevar o *status* das mulheres nas sociedades passam a ser incorporadas pela ONU” (MIRANDA, PARENTE, 2014, p. 418). A agenda de gênero foi seguida, dentro da União Europeia e outras OIs, como uma nova estratégia para a igualdade de gênero que ao longo dos anos progrediu consideravelmente com a criação de Organismos de Políticas para as Mulheres e o aumento de investimentos em políticas de igualdade a partir de um conjunto de ferramentas e métodos aplicados pelos gestores públicos.

14 ONU. *Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict*. Disponível em: [http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.19\\_declaration%20protection%20women%20armed%20conflict.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.19_declaration%20protection%20women%20armed%20conflict.pdf). Acesso em 18 de setembro de 2019, às 11h:20..

no âmbito público, mas também no privado através do empoderamento feminino.

A II Conferência sobre a Mulher ocorreu em Copenhague e, além de apoiar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o evento tinha como objetivo avaliar os impactos da I Conferência e os resultados do seu plano de ação. A igualdade de gênero passa a ser debatida não apenas no âmbito institucional, mas também como do ponto de vista do exercício dos direitos, da participação das mulheres nas áreas de trabalho, saúde e educação e da equidade de oportunidades para ambos os gêneros não somente apontada em leis como também aplicadas na prática. Neste sentido, o Programa de Ação da Conferência de Copenhague solicitou medidas estatais mais efetivas, sobretudo referente ao direito das mulheres sobre a custódia de seus filhos e à propriedade.

Ao contrário das demais, a III Conferência sobre Mulheres, realizada pelas Nações Unidas em 1985 no Nairobi, visou não somente a avaliação dos impactos do plano de ação anterior, como também a elaboração de um novo conjunto de guias para os próximos 15 anos. Seu principal resultado foi o “*Nairobi Forwardlooking Strategies for the Advancement of Women*” ou “Estratégias de Nairóbi”, um grupo de recomendações que foi insuficiente assim como os elaborados anteriormente. Este novo plano de ação previa não apenas a promoção da igualdade de gênero, como também a aplicação desta prioritariamente em âmbito nacional. Apesar dos planos de ação, muitos obstáculos ainda deveriam ser vencidos e uma maior conscientização dos Estados deveria ser alcançada.

A última e mais relevante Conferência sobre a Mulher foi realizada em Beijing, em 1995, e destacou-se por reunir o maior número de chefes de Estado e de entidades da sociedade civil. Acolhendo mais de cinquenta mil participantes, este foi o maior fórum de discussões da ONU até aquele momento. Coincidindo com os 50 anos da organização e seguindo os mesmos temas das conferências anteriores<sup>15</sup>, este foi o evento que mais incorporou lutas feministas. Prosseguindo com a agenda global para o fortalecimento dos direitos femininos, ele é inserido em um contexto de grande agitação e desafios por conta do fim da Guerra Fria.

De acordo com Miranda e Parente (2014), este fórum reconheceu urgência de substituir o conceito de das “mulheres” para o conceito de “gênero”<sup>16</sup>, demandando a reavaliação das relações entre homens e mulheres e suas implicações no tratamento e nas diferenças entre ambos. Apesar de toda a articulação, nem todas as pautas chegaram ao consenso devido às diferenças culturais e religiosas dos milhares de participantes. As resultantes deste encontro foram dois documentos de extrema importância para a institucionalização dos direitos femininos nas arenas internacional

---

15 Igualdade, Desenvolvimento e Paz.

16 De acordo com Miranda e Parente (2014), gênero é um conceito capaz de fazer a distinção entre os atributos culturais depositado em homens e mulheres e a “dimensão biológica” dos seres. A aplicação dessa expressão emprega uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença” sexual, visando abranger o papel social de cada sexo.

e nacional: a Plataforma de Ação e a Declaração de Beijing. Ambos elaborados com base nas demandas das conferências anteriores e dos encontros sociais realizados, os “Documentos de Beijing” foram assumidos por 189 países e traçaram áreas prioritárias de ação e objetivos estratégicos no tocante à igualdade de gênero. Assim, o elemento diferenciador deste plano de ação com os demais elaborados anteriormente é a concepção de que a perspectiva de gênero deveria ser aplicada em políticas públicas, pelas instituições, pelas grandes organizações e pelos próprios civis.

Logo, os vínculos cada vez mais estreitos entre as ativistas e as teóricas feministas e o sistema das Nações Unidas proporcionou que suas demandas fossem mais bem atendidas e aceitas pela comunidade internacional e compreendidas como um dever dos Estados em todas as instâncias, incluindo em conflitos armados. Nesta perspectiva, a abordagem feminista atingiu as análises sobre guerra e operações de paz no âmbito da ONU, tendo como resultado uma série de resoluções do Conselho de Segurança envolvendo as duas problemáticas – os direitos femininos e os conflitos.

## A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS MISSÕES DE PAZ ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO 1325

Durante a década de 1990, a ONU acolheu de maneira mais vigorosa as questões de gênero por conta das investidas do movimento feminista através das Conferências sobre a Mulher e os grandes encontros internacionais de ONGs. Nesse contexto, as iniciativas para fomentar esses temas foram traduzidas em resoluções, relatórios, discursos, declarações e pactos. Porém, foi somente em 2000 que os assuntos “mulheres” e “conflito” - antes antagônicos e dispensados - foram unidos em uma única resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - a Resolução 1325 da agenda Mulheres, Paz e Segurança.

A história das mulheres nas operações de paz poderia ser contada a partir da primeira missão de paz realizada. Segundo Rebelo, há registros da participação de mulheres nas missões de paz desde o final da década de 1950 e, durante o período de 1957-1979, do total de 6.250 militares atuantes em solo estrangeiro, aproximadamente cinco eram mulheres, o que, ou seja, 0,1% do pessoal em campo. Até a década de 1990, as mulheres eram destinadas à postos marginalizados e para operações menos importantes ou menores. Apesar das inúmeras menções sobre a importância da presença feminina nas ações humanitárias e missões de paz ao longo das conferências da agenda de mulheres, somente em 1999 o Plano de Ação da Namíbia pediu que o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU adotasse uma série de medidas para promover o equilíbrio e a igualdade de gênero em todos os níveis das missões de manutenção da paz. O plano de ação enfatizou a importância da participação das mulheres no processo de paz, sobretudo nas negociações, e incentivava os demais Estados membros da ONU a instalar o *gender mainstreaming* no treinamento de suas tropas de *peacekeeping*, além de recrutar o

maior número de mulheres possível para postos de alto nível. Segundo Nduwimana (2007), o Grupo de Assistência Transicional das Nações Unidas na Namíbia (UNTAG) foi a primeira missão a implementar essas diretrizes de gênero em meio a um ambiente que combinava atividades tradicionais de *peacemaking* com funções de *peacebuilding*.

Em 1998, na Comissão sobre o *Status* da Mulher, debateu-se sobre os obstáculos a serem enfrentados pelos objetivos estratégicos da Plataforma de Beijing e, com a presença de líderes mulheres representantes de diferentes zonas de conflitos no mundo, desenvolveu-se uma rede de organizações não-governamentais para a agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS). O Grupo de Trabalho de ONGs sobre MPS destacou pela primeira vez a necessidade da criação de uma resolução dedicada à essa temática e trabalhou para encorajar a participação feminina em acordos de paz e à convocação de uma sessão especial do Conselho de Segurança sobre o assunto.

Em 2000, foram publicadas uma série de análises detalhadas sobre a participação da mulher em missões de paz, com base em seis estudos de caso: a África do Sul, Bósnia-Herzegovina, Camboja, El Salvador, Kosovo e Namíbia. Segundo Rebelo (2013), os resultados confirmaram que a presença das mulheres militares proporciona maior credibilidade à missão uma vez que as mesmas servem de modelo para as mulheres que residem sob influência da ONU. Além disso, os estudos verificaram que se ao menos 30% do corpo de soldados ser feminino, as chances de mulheres locais comporem comitês e mesas de negociação aumentam consideravelmente. Assim como as denúncias de abusos crescem, amplia-se a confiança das mulheres locais com a equipe de *peacebuilding*.

No mesmo ano, no Dia Internacional da Mulher, o Presidente do Conselho de Segurança, Anwarul Chowdhury, de Bangladesh, fez um inusitado pronunciamento destacando a importância da relação entre a igualdade de gênero, a paz e a segurança internacionais, assim como a resolução de conflitos. “Essa foi a primeira vez em que um Presidente do Conselho de Segurança falou sobre questões relacionadas ao Dia Internacional da Mulher”, de maneira que os direitos das mulheres e a igualdade de gênero foram incorporados no arcabouço de segurança como uma questão a ser elaborada pelo Conselho de Segurança, e não somente sob a jurisdição da Assembleia Geral” (ONU MULHERES E INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 19). Ademais, a Divisão para o Avanço da Mulher (DAW, sigla em inglês), organismo da ONU que trabalha com a agenda feminina, publicou um estudo intitulado *Women 2000: The role of Women in United Nations Peacekeeping*. Nesse documento, declara-se que as mulheres são elementos diferenciados e essenciais para a boa concretização de uma missão de paz.

Nesse contexto, em outubro de 2000, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1325 da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Esta resolução se torna um marco histórico pois, pela primeira vez, o Conselho de Segurança reconheceu que mulheres e meninas são distintamente afetadas em conflitos armados que ho-

mens e meninos<sup>17</sup> e, por isso, possuem importantíssimo papel nos processos de paz. Essa resolução fornece então uma maior base legal para a implantação da perspectiva de gênero em missões de paz e, desde então, ela serve como ponto de sustentação para uma melhor integração da perspectiva de gênero em processos de paz.

Apesar dos mandatos anteriores da ONU - incluindo a CEDAW (1979) e a Plataforma de Ação de Beijing (1995) - tocarem em questões referentes à agenda MPS, essa Resolução foi pioneira por se tratar do primeiro mandato exclusivo sobre o assunto. Seu arcabouço teórico surgiu a partir do Plano de Ação da Namíbia sobre a incorporação da perspectiva de gênero nas operações multidimensionais de apoio à paz, dos compromissos firmados na 3ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas intitulada “Mulheres 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século 21” e, principalmente, da Plataforma de Ação de Beijing, que identificou como um dos seus 12 objetivos estratégicos, a questão das mulheres nos conflitos armados e seus papéis.

Apesar de continuar conectando as necessidades das mulheres às das crianças em seu texto constitutivo<sup>18</sup>, a Res1325 (2000) possui como principais objetivos proteger os direitos de mulheres e meninas durante conflito armado, combater a impunidade em crimes de gênero, promover a igualdade de gênero em operações de manutenção da paz e aumentar a participação das mulheres em todos os níveis (local, nacional, regional e internacional) das atividades de pacificação, antes, durante e depois do conflito armado. Além de ser a primeira resolução do Conselho a sublinhar a necessidade da balança de gênero na participação de todos os processos de prevenção, tomada de decisão e resolução de conflitos, salienta-se também os impactos assimétricos dos conflitos armados sobre mulheres e meninas que levam à indispensável implementação da perspectiva de gênero na proteção dos civis. É incentivado a expansão de oferta de cargos para mulheres militares, o aumento do apoio logístico, técnico e financeiro voluntário às atividades de treinamento destinadas à conscientização sobre as questões de gênero e o reconhecimento e inves-

---

17 Os efeitos da violência contra a mulher e da violação dos direitos humanos da mulher nessas situações são experimentados por mulheres de todas as idades, que são vítimas de deslocamentos, perda do lar e de bens, perda ou desaparecimento involuntário de parentes próximos, pobreza, separação e desintegração da família; elas sofrem também assassinatos, terrorismo, tortura, desaparecimento involuntário, escravidão sexual, estupro, abuso sexual e gravi4dez forçada em situações de conflito armado, especialmente como resultado de políticas de depuração étnica e outras novas formas de violência. Isso tudo é agravado pelas traumáticas e irreversíveis conseqüências de caráter social, econômico e psicológico causadas pelos conflitos armados, a ocupação e o domínio estrangeiros. (Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, 1995, p. 196)

18 “Manifestando preocupação que civis, particularmente mulheres e crianças, constituem a imensa maioria dos afetados por conflitos armados, inclusive como refugiados e deslocados internos, e que são cada vez mais alvos de combatentes e outros elementos armados, e reconhecendo o consequente impacto disso sobre a paz e a reconciliação duradouras.” (Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas número 1325, ano 2000)

timento das diferentes necessidades de ex-combatentes que pertençam ao gênero feminino ou masculino. Por fim, é estimulada a elaboração de medidas de proteção de mulheres e meninas contra abusos sexuais e outras formas de violência por parte dos Estados membros da ONU e das partes dos conflitos armados. A resolução, desde sua criação, foi traduzida para mais de 80 idiomas e foi usada no mundo todo como uma ferramenta política para a implementação de programas formais e informais de gênero em operações de peacebuilding e para assegurar a igualdade de gênero no desarmamento e nos programas de reintegração.

A incorporação da perspectiva de gênero nas ações de assistência e cooperação pós conflito também é essencial para o estabelecimento de uma paz duradoura e um Estado de direito sustentável. Nesse caso, as mulheres, como beneficiárias das políticas de empoderamento e de acesso à recursos básicos, possuem maior autonomia e proteção frente à violações de seus direitos. Além disso, elas se tornam atores ativos na reconstrução de seus países, alterando as divisões de trabalho baseadas em gênero, as legislações e até mesmo a cultura local.

A Res 1325 (2000), além de pioneira, serviu de base para a criação de outras resoluções subsequentes que adotam a agenda Mulheres, Paz e Segurança: 1820 (2008)<sup>19</sup>; 1888 (2009)<sup>20</sup>; 1889 (2009)<sup>21</sup>; 1960 (2010)<sup>22</sup>; 2106 (2013)<sup>23</sup>; 2122 (2013)<sup>24</sup>;

---

19 Primeira resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas a reconhecer violências sexual baseada em gênero como arma de guerra e assunto de paz e segurança internacional. (GIANNINI, 2014, p.7)

20 Resolução que fortalece normativamente a Resolução 1820 (2008) através da nomeação de liderança de alto nível, construção de capacidades judiciais sobre a proteção das mulheres e criação de mecanismos de informação. (*Ibidem*)

21 Trata da exclusão das mulheres nos processos de reconstrução e consolidação da paz e busca estratégias e financiamento adequados para tratar de suas necessidades (*Ibidem*).

22 “Prevê um sistema de prestação de contas para abordar a violência sexual relacionada a conflitos, incluindo, entre outras coisas, a lista de agressores e o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, análise e apresentação de informes” (*Ibidem*).

23 Confere especial atenção ao aperfeiçoamento do combate à impunidade, reiterando os compromissos das anteriores resoluções. “Reafirma a relação entre o alcance da paz duradoura e a inclusão de uma abordagem de gênero que trate das necessidades de mulheres e crianças em situações de conflito ou pós conflito. Em particular, ações contra a violência sexual, medidas necessárias para que agressores sejam processados e julgados e iniciativas que contribuam para o empoderamento político e econômico das mulheres” (*Ibidem*).

24 “Aborda as lacunas para a implementação da Res. 1325 e solicita o empoderamento das mulheres, sua participação ativa em atividades de manutenção e consolidação da paz e o respeito aos direitos humanos. Reafirma, ainda, que a paz duradoura requer uma abordagem integrada.” (*Ibidem*).

2242 (2015)<sup>25</sup> e 2467 (2019)<sup>26</sup>. Estas outras resoluções colaboraram com a comunidade internacional de maneira a proporcionar maneiras de transmitir seus propósitos em ações sólidas em níveis local, nacional e internacional. Segundo Shepherd (2017, p. 79), todas as resoluções que seguem a agenda MPS sublinham a agência das mulheres na “governança da paz e da segurança”, mas a Res 1889 e a Res 2122 se concentram especialmente na participação plena e igualitária das mulheres em todas as fases da construção da paz.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, ao longo das décadas seguintes à ratificação da Carta das Nações Unidas, o movimento feminista encontrou um novo campo de intervenção criado em escala global através das Conferências sobre a Mulher e os demais fóruns mundiais organizados pela ONU que apontaram os direitos femininos e a igualdade de gênero como demandas urgentes. Esta dinâmica demandou muita negociação entre aparatos estatais, ONGs e feministas objetivando dar proeminência às problemáticas envolvendo questões de gênero e buscar o consenso entre as partes apesar dos aspectos econômicos, sociais e culturais.

Apesar dos diversos avanços simbólicos e normativos oriundos da criação da Resolução 1325 (2000), ainda persistem obstáculos significativos para a plena implementação da mesma. Além de carecer de um sistema de monitoramento para além dos monitoramentos informais de ONGs, não há meios para avaliar a eficácia da resolução nem o envio de relatórios periódicos pelos Estados membros. Sem dados, a Resolução é desprovida de meios de legitimação, assim como de promoção, desincentivando Estados e seus respectivos planos nacionais de ação. Desta maneira, as mulheres permanecem incorporando uma pequena parcela dos efetivos da ONU e as mulheres locais continuam sendo marginalizadas de processos oficiais de manutenção e consolidação da paz e/ou sofrendo severas violações de seus direitos e integridade.

*O tema de gênero ainda é visto como uma questão soft, e não como parte das principais atividades de segurança. (...) Em geral, a falta de informação e conscientização a respeito da Resolução, bem como a insuficiência de apoio financeiro e institucional, e de vontade política, continuam a representar desafios significativos para a sua implementação. (ONU MULHERES E INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 25)*

25 “Tratou da importância da liderança e do empoderamento das mulheres no enfrentamento do extremismo violento, do terrorismo e do tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves.”(ONU MULHERES E INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 27)

26 O Conselho de Segurança reitera sua demanda de interrupção definitiva de todos os atos de violência sexual em conflitos armados e incentiva todas as partes a implementarem medidas preventivas, investigativas e corretivas, garantindo o julgamento dos responsáveis por esses atos.



Portanto, ainda que as lentes de gênero sejam essenciais para compreensão de conflitos armados e para elaboração de mandatos de operações de paz, elas demandam ainda estudo, incentivo e monitoramento. A instauração da paz, nos níveis local, nacional, regional e global, é exercida e está intrinsecamente relacionada ao avanço das mulheres, que representam uma força essencial para liderança, solução de conflitos e promoção de uma paz duradoura em todos os níveis - no entanto, só é possível se existe vontade política e sua boa execução. Nesse sentido, a obtenção da igualdade de gênero perpassa inúmeras dinâmicas nacionais, tais como cultura, educação, religião e nível de desenvolvimento.

## BIBLIOGRAFIA

BOUTROS-GHALI, B. An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General, 1992. United Nations Document A/47/277-S/24111.

BOUTROS-GHALI, B. Introduction. In: The United Nations and the Advancement of Women – 1945-1996. The United Nations Blue Books Series, Volume VI, New York: United Nations Department of Public Information, 1996.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. São Francisco, EUA, 1945

FRITZ, J. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan/abr., p. 340-353, 2010.

GUARNIERI, T. H. OS DIREITOS DAS MULHERES NO CONTEXTO INTERNACIONAL – DA CRIAÇÃO DA ONU (1945) À CONFERÊNCIA DE BEIJING (1995). Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery. - N. 8, JAN/JUN 2010. 2010.

MIRANDA, C. M.; PARENTE, T. G. Plataforma de Ação de Pequim, avanços e entraves ao gender mainstreaming DOI10.5216/o.v14i1.26330. OPSIS, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 415-430, set. 2014. ISSN 2177-5648. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/Opsis/article/view/26330/17904>>. Acesso em: 25 abr. 2018. doi:<https://doi.org/10.5216/o.v14i1.26330>.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. ONU conta história das Missões de Manutenção de Paz, que completam 68 anos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-conta-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/>>. Acesso em 17 de setembro de 2019, às 23h:09.

ONU. Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict. Disponível em: [http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.19\\_declaration%20protection%20women%20armed%20conflict.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.19_declaration%20protection%20women%20armed%20conflict.pdf). Acesso em 18 de setembro de 2019, às 11h:20..

ONU MULHERES e INSTITUTO IGARAPÉ. Manual Formação de facilitadores - Genero e Mulheres, Paz e Segurança. 2018.

REBELO, T. R. O equilíbrio de gênero nas operações de paz: avanços e desafios. *Rev. Estud. Fem.* [online]. 2013, vol.21, n.3 [cited 2018-04-25], pp.817-837. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2013000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2013000300004&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0104-026X. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2013000300004>.

SHEPHERD, L. Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325. *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No 2, p. 383-404, 2008.

14

**TEMAS MULTIDISCIPLINARES**



## A RESPONSABILIDADE ESTATAL NA PREVENÇÃO E INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS

Paulo Mendes Fróes (UNIFA)

Flavio Neri Hadmann Jasper (UNIFA)

### RESUMO

O objetivo deste artigo é destacar a responsabilidade do Estado Brasileiro na Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. É analisado o componente Aviação Civil do Poder Aeroespacial sob uma ótica de política pública e da inserção do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), como órgão central do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER) e sua inserção no cenário internacional como componente da Organização Internacional de Aviação Civil (OACI). Foi explanada a responsabilidade do Estado brasileiro sobre a capacitação dos investigadores de acidentes aéreos. Por meio de pesquisa documental e entrevista com investigadores do SIPAER, foram levantados os riscos presentes em sítios de destroços, bem como foi verificado o preparo dos investigadores no tocante ao gerenciamento dos riscos presentes nos sítios de aeronaves acidentadas.

**Palavras-chave:** Investigação. Competências. Riscos.

## INTRODUÇÃO

A Convenção de Aviação Civil Internacional - Convenção de Chicago - data de dezembro de 1944, foi definitivamente assinada pelo Brasil em 29 de maio de 1945. O documento brasileiro que rege a assinatura desse tratado foi o Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. Assim, o Brasil passou a ser um Estado signatário, sendo obrigado a cumprir os artigos do Tratado celebrado.

Nessa Convenção, foram acordados diversos assuntos sobre a Aviação Civil, resultando em 18 anexos. Dentre eles, o Anexo 13 que versa sobre Investigação de Acidentes Aeronáuticos, trazendo em seu escopo que o principal objetivo da Investigação é a Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.

Com o objetivo de cumprir o previsto no Anexo 13 da Convenção de Chicago, o Estado Brasileiro se obriga a manter um Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER). São confeccionados, ao final das investigações, Relatórios Finais contendo os fatores contribuintes da ocorrência e as recomendações de segurança de voo. Esses relatórios são disponibilizados no *website* do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), sem grau de sigilo.

Por consequência da Convenção, foi criada, em 1947, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). Trata-se de um Órgão internacional, com sede em Montreal - Canadá, cujo objetivo é estabelecer e supervisionar princípios, regras e técnicas dos serviços aéreos, bem como preservar a segurança e eficiência da navegação aérea.

O CENIPA, integrante do Executivo brasileiro e organização do Comando da Aeronáutica, é o órgão central do SIPAER, responsável por realizar a capacitação de investigadores, tanto para acidentes com a aviação civil, como para a aviação militar, com o intuito de identificar os fatores contribuintes da ocorrência e elevar o nível de segurança de voo da aviação brasileira. Além de capacitar os investigadores, o CENIPA também é o responsável pela condução da investigação de acidentes aeronáuticos ocorridos dentro da área de responsabilidade do Brasil.

As investigações são realizadas por investigadores militares formados pelo CENIPA, único Órgão reconhecido internacionalmente pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) como autoridade de investigação de acidentes no Brasil. Considerando também que a formação do investigador SIPAER demanda grandes investimentos e um elevado tempo para adquirir conhecimentos e experiências essenciais para o processo investigativo, é de fundamental importância, a preservação da integridade física do investigador, visando manter a própria capacidade do SIPAER.

De acordo com a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), em um estudo feito pela empresa norte-americana *Bain & Company*<sup>1</sup>, o sistema de aviação civil brasileiro tem crescido exponencialmente, sendo utilizado cada dia mais pela população, fato esse que segue em paralelo com o crescimento socioeconômico do país, quer pelo aumento de renda ou mesmo pelo decréscimo dos valores das passagens.

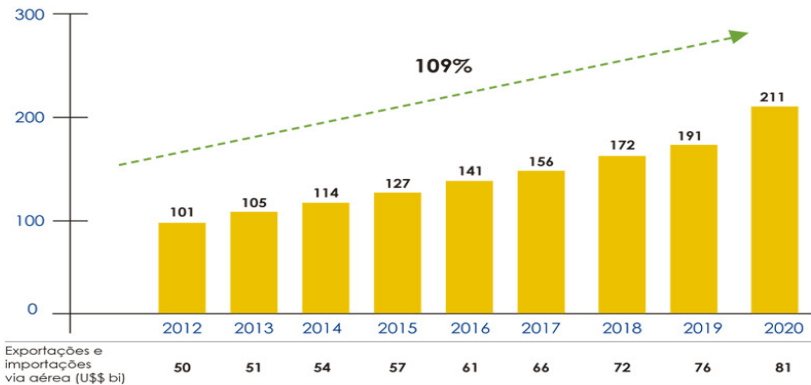
O Gráfico 1 permite observar esse crescimento da Aviação Civil.

### Gráfico 1 – Potencial de Crescimento da Aviação.

#### Potencial de Crescimento

A projeção é que o transporte de passageiros cresça 109% e o de carga 58% até 2020

Potencial de passageiros transportados no Brasil (domésticos e internacionais, em milhões)



Fonte: Estimativa Bain & CO.

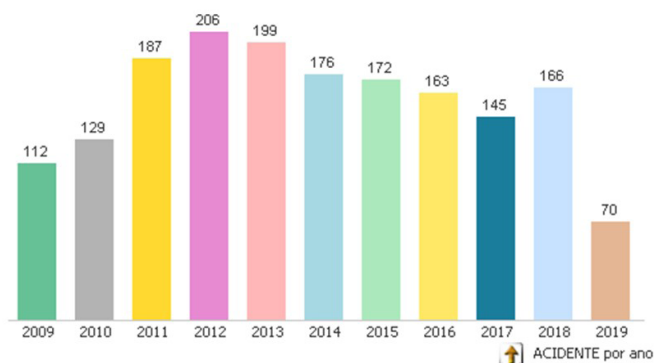
Fonte: [www.abear.com.br](http://www.abear.com.br). Acesso em 16/10/2018

Sabendo desse crescimento, o CENIPA, deve antever a necessidade de capacitação para manter seus investigadores capazes de executar as investigações de acidentes e entregar à população relatórios com alta taxa de confiabilidade e com ferramentas que possam contribuir para a prevenção de novos acidentes.

Apesar do crescimento econômico relacionado ao mercado da aviação nos últimos dez anos, a quantidade de acidentes tem diminuído, como pode-se constatar no gráfico 2.

<sup>1</sup> [www.bain.com](http://www.bain.com): Empresa de consultoria de gestão global, sediada em Boston, Massachusetts.

**Gráfico 2** - Número de acidentes nos últimos 10 anos



**Fonte:** [www.painelsipaer.cenipa.aer.mil.br](http://www.painelsipaer.cenipa.aer.mil.br). Acesso em: 23/09/2019

A partir de 2012, a tendência de acidentes aéreos vem decrescendo. Essa informação traduz o excelente trabalho que o CENIPA vem realizando na prevenção de acidentes aeronáuticos.

O Centro de Investigação influencia na política internacional, visto que as investigações são complexas e têm a participação de vários Estados. Outros países podem participar das investigações de aeronaves acidentadas na área de jurisdição brasileira. O CENIPA convida esses Estados a participarem da investigação de acidentes, dentro do território de responsabilidade do Brasil sempre que houver aeronaves com matrícula ou Estado de projeto diferente do Brasil, ou mesmo, caso haja interesse de outro país na investigação. Segundo a OACI (2018), o Brasil é hoje um exemplo a ser seguido pelo mundo no tocante ao Sistema de Investigação de Acidentes Aeronáuticos, contribuindo a cada dia para o aprimoramento e maior conhecimento na área de investigação de acidentes.

As investigações produzem um papel internacional importante, visto que fazem parte de um grande sistema de aviação civil internacional, representando o Brasil. A Agência de Investigação Brasileira é considerada pela OACI como a segunda melhor agência de investigação do mundo, quando comparada com as Agências Norte Americana, Canadense e Francesa, tratando-se de implementação efetiva de investigação de acidentes aeronáuticos (OACI, 2018).

Visto a grandiosidade do território brasileiro, em janeiro de 2007, foram criados pelo Comando da Aeronáutica sete serviços regionais, denominados SERIPA, cujo objetivo é o planejamento, gerenciamento, controle e execução da prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos na aviação civil. Dentro da estrutura do Comando da Aeronáutica os sete SERIPA subordinam-se operacionalmente ao CENIPA, dando capilaridade ao sistema e um menor tempo de resposta, caso haja



alguma ocorrência aeronáutica. Cada SERIPA tem sua área de responsabilidade limitada pelas divisas territoriais dos estados brasileiros, sendo assim divididos:

- SERIPA 1, com sua sede em Belém - PA: Responsável pelos estados do Amapá, Pará e Maranhão;
- SERIPA 2, com sua sede em Recife - PE: Responsável pelos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia;
- SERIPA 3, com sua sede no Rio de Janeiro - RJ: Responsável pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro;
- SERIPA 4, com sua sede em São Paulo - SP: Responsável pelo estado de São Paulo;
- SERIPA 5, com sua sede em Canoas - RS: Responsável pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- SERIPA 6, com sua sede em Brasília - DF: Responsável pelos estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal; e
- SERIPA 7, com sua sede em Manaus - AM: Responsável pelos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima.

A qualidade do sistema de prevenção de acidentes do Estado Brasileiro está diretamente relacionada ao nível de capacitação dos investigadores do CENIPA. Portanto, torna-se ímpar o comprometimento do Estado com a capacitação desses profissionais. Para medir essa capacitação é necessário verificar os riscos existentes nos sítios de destroços e as competências dos investigadores para detectar, tomar ações e mitigar os riscos presentes nos sítios de destroços. Não se pode perder um investigador, mesmo que temporariamente, por algum acidente ou incidente ocorrido durante a investigação do acidente aeronáutico.

## RISCOS PRESENTES NOS SÍTIOS DE DESTROÇOS DE AERONAVES

As principais Agências de Investigação do mundo apresentam como referência a Circular 315 AN\_179-2008 da OACI como base para elencar os riscos presentes no sítio de aeronaves acidentadas. Apesar de existirem outras literaturas que tratam de riscos, a Circular supracitada generaliza todos os riscos.

A OACI regula as normatizações de, praticamente, todas as Agências de Investigação do mundo. A OACI não só regula, mas fiscaliza e impõe diretrizes às Agências dos países.

De acordo com a documentação da OACI, que trata dos riscos existentes nos sítios de aeronaves acidentadas, os principais riscos estão elencados no item 1.1.

### **1.1 Riscos presentes em sítios de destroços:**

#### Ambientais

- **Localização:** O acidente pode estar localizado em áreas remotas ou de difícil acesso. Ou mesmo situações marítimas, que podem ter seus problemas intrínsecos.
- **Fadiga:** Podendo ser causada por tempos de viagem prolongados ou dessincronização circadiana.
- **Insetos:** Insetos transmissores de doenças podem causar problemas de saúde imediatos ou de longo prazo, alguns dos quais podem ser fatais.
- **Clima:** Mudanças de temperatura relativamente pequenas podem causar fadiga, onde o vento e a chuva também podem estar envolvidos.
- **Segurança e situação política:** atividades criminosas ou ilícitas podem estar envolvidas com os acidentes aeronáuticos, podendo apresentar um risco aos investigadores.

#### Físicos

- **Fogo e substâncias inflamáveis:** É o perigo mais comum encontrado no local do acidente.
- **Componentes com energia armazenada:** Acumuladores ou capacitores elétricos e fontes de alimentação de emergência podem ser perigosos devido ao seu potencial elétrico e conteúdo químico.
- **Equipamentos de Segurança:** São utilizados para iniciar as escorregadeiras de emergência, paraquedas, extintores de incêndio, cortadores de cabo, dispositivos de flutuação etc.
- **Estruturas danificadas e instáveis:** Como exemplo pode-se destacar a situação dos destroços se moverem ou se derem passagem sob os pés.

#### Biológicos

Componente de restos humanos ou remessas de carga presentes no sítio de destroços, bem como o estado de higiene local;

## Materiais

Em virtude da exposição e contato com materiais e substâncias no local do acidente, principalmente sobre materiais radioativos ou quando se trata da queima de materiais compostos; e

## Psicológicos

Advindos de estresse e pressões traumáticas impostas pela exposição ao acidente da aeronave.

## Gerenciamento dos Riscos

Os riscos inerentes à aviação requerem um processo de gestão de riscos, compreendendo 3 partes essenciais:

- Identificação dos perigos
- Avaliação dos riscos
- Mitigação dos riscos

Uma vez verificada a presença de perigos, estes devem ser verificados segundo sua probabilidade, severidade e índice de exposição.

A probabilidade deve ser classificada segundo a visão qualitativa:

- Frequente – É provável que ocorra muitas vezes – 5
- Ocasional – É provável que ocorra algumas vezes – 4
- Remoto – Improvável, porém é possível que ocorra – 3
- Improvável – Bastante improvável que ocorra – 2
- Extremamente improvável – Evento quase inconcebível – 1

A severidade dos eventos é classificada segundo uma visão qualitativa e quantitativa:

- Catastrófico – Destruição do equipamento e múltiplas mortes – A
- Perigoso – Lesões graves ou mortes em uma quantidade significativa. Danos maiores ao equipamento – B
- Maior – Lesões a pessoas – C
- Menor – Limitações operacionais e incidentes menores – D
- Insignificante – Consequências leves – E

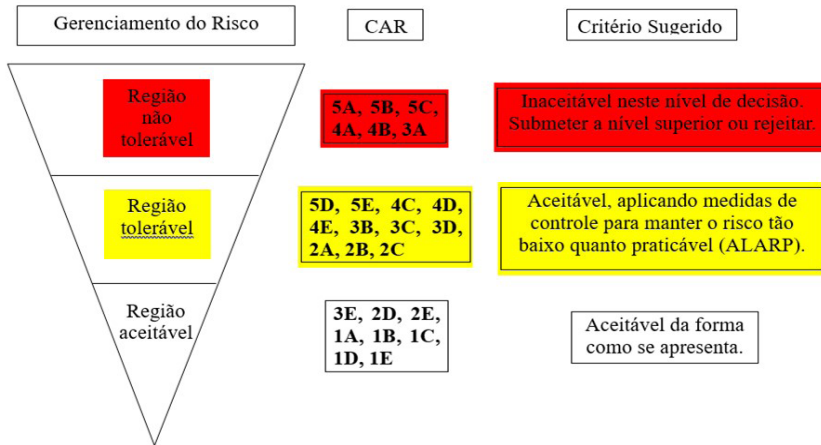
É utilizada a matriz de gerenciamento do risco para verificar as ações a serem tomadas para se mitigar esse risco, caso necessário. A matriz pode ser vista na tabela abaixo.

**Tabela 1** - Matriz de gerenciamento do risco

Probabilidade do Evento	Severidade do Evento				
	A Catastrófico	B Perigoso	C Maior	D Menor	E Insignificante
Frequente 5	5 A	5 B	5 C	5 D	5 E
Ocasional 4	4 A	4 B	4 C	4 D	4 E
Remoto 3	3 A	3 B	3 C	3 D	3 E
Improvável 2	2 A	2 B	2 C	2 D	2 E
Extremamente improvável 1	1 A	1 B	1 C	1 D	1 E

Fonte: (BRASIL, 2017, p. 50).

A aceitabilidade dos riscos, como se demonstra na tabela 2, é representada através de cores, sendo que a região intolerável, ou seja, aquela que o risco é inaceitável em qualquer nível, está discriminada na cor vermelha. A região tolerável é aquela que o risco é aceitável, porém com uma mitigação do risco, e está discriminada na cor amarela. É necessária uma análise custo/benefício mais aprofundada quando deseja-se operar nessa região. E a região em branco é considerada como risco aceitável para as operações.

**Tabela 2** – Aceitabilidade dos riscos.

Fonte: (BRASIL, 2017, p. 51).

O processo de gerenciamento dos riscos torna-se bastante eficaz, quando no intuito de evitar ocorrências aeronáuticas, aprimora-se a tomada de decisão, capacitando o operador a melhorar sua capacidade para entender os riscos e tomar decisões quando necessárias. Essa tabela pode ser aplicada aos riscos existentes nos sítios das aeronaves acidentadas, visando medir os riscos lá presentes, no intuito de mitigá-los, gerenciando assim as atividades de investigação, contribuindo para que nenhum acidente aconteça com qualquer investigador.

## COMPETÊNCIAS NECESSÁRIAS AO INVESTIGADOR EM UM SÍTIO DE DESTROÇOS

Uma pesquisa foi realizada com a finalidade de verificar a percepção dos investigadores do SIPAER relacionados aos riscos relacionados anteriormente. A margem de erro da pesquisa foi de 11% e o seu nível de confiança foi de 99%. A população total atingida foi de 30 investigadores, que representa 100% do universo da pesquisa. Um questionário foi enviado aos investigadores com 11 perguntas. Cada uma delas relacionava os riscos vistos no item 1.1 e perguntava o grau de preparo do investigador para tal situação. O método de mensuração das respostas foi baseado em escalas, segundo o método Likert (1932), consistindo em cinco tipos de respostas que iriam, gradualmente, do totalmente preparado ao totalmente despreparado. Uma escala de percentagem foi atribuída às respostas, sendo que à resposta “total-

mente despreparado” foi atribuída a percentagem zero, sucessivamente, até que a resposta “totalmente preparado para a situação” correspondia a percentagem 100.

Os resultados obtidos foram colocados na tabela abaixo, de acordo com cada risco e dado a quantidade por meio de uma média de percentagem de preparo dos investigadores respondentes.

**Tabela 3** – Média de preparo dos investigadores relacionados aos riscos.

Riscos	Média de percentagem de preparo de todos os investigadores respondentes
Riscos ambientais - insetos transmissores de doenças	54,17%
Riscos ambientais – fadiga	91,67%
Riscos físicos – fogo e substancias inflamáveis	41,67%
Riscos físicos - Componentes com energia armazenada	20,83%
Riscos físicos – Equipamentos de segurança	37,50%
Riscos físicos - Estruturas danificadas e instáveis	45,83%
Riscos Biológicos	25%
Riscos Materiais aliados aos Biológicos	16,66%
Riscos materiais - compósitos	27,67%
Riscos materiais – Materiais radioativos	4,17%

Fonte: o autor (2019).

Foi verificado que, em certos riscos, os investigadores apresentam-se mais bem preparados, e em outros, apresentam lacunas nas suas competências para gerenciar tais riscos.

Para a percentagem de preparo global dos investigadores, foi realizada uma média aritmética de todos os resultados da tabela acima. Deste modo, verificou-se que os investigadores do SIPAER estão 36,52% preparados para a atividade de investigação em campo, considerando-se, teoricamente, um sítio de destroços com todos os riscos presentes.

## CONCLUSÃO

O processo de preparação dos investigadores demanda grandes investimentos e um elevado tempo para se adquirir conhecimentos e experiências essenciais ao processo investigativo. Não se pode permitir que um investigador se ausente de sua função, mesmo que temporariamente, em virtude de alguma patologia adquirida no processo investigativo de algum acidente. É de fundamental importância, a preservação da integridade física do investigador, visando manter a própria capacidade e sustentabilidade do SIPAER.

O fato de haver aeronaves estrangeiras no espaço aéreo nacional gera, por si só, enorme responsabilidade em sustentar um sistema de investigação de acidentes aeronáuticos, visto a cobrança dos Estados envolvidos, caso ocorra algum sinistro.

Responsabilidade essa, muito bem sedimentada pela agência brasileira, segundo comparação entre agências mundiais realizada pela OACI. O Brasil está em segundo lugar no *ranking* mundial quando comparado com as principais agências mundiais, no tocante a investigação de acidentes.

Desta forma, verifica-se a importância da responsabilidade do Estado brasileiro vinculada aos investigadores do SIPAER e conseqüentemente com a prevenção de acidentes aeronáuticos dentro do território de responsabilidade do Brasil. Esses profissionais representam o Brasil em um contexto mundial e sua preparação é ím-par para a qualidade do processo investigativo.

A responsabilidade estatal no processo de prevenção de acidentes inicia-se na preocupação com o preparo dos investigadores de acidentes aeronáuticos. Attingindo a excelência no preparo dos investigadores, esses profissionais trabalharão de forma impecável, aprofundando as investigações e confeccionando excepcionais recomendações de segurança de voo, contribuindo assim, para a prevenção de acidentes aeronáuticos e fortalecendo o mercado da aviação brasileiro e a segurança da aviação a nível mundial.

## REFERÊNCIAS

AERONÁUTICOS, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes. **CONVENÇÃO DE CHICAGO: CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION.**

Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/4-convencao>>. Acesso em: 22 jun 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS AÉREAS. **Aviação Brasileira, Agenda 2020.** Disponível em: < [GOL\\_APIMEC\\_RJ2013\\_Apr\\_ABEAR\\_port.pdf](#) >. Acesso em 31 set. 2018.

AERONÁUTICOS, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes. **PAINEL SIPAER.** 2018. Disponível em: < <http://painelsipaer.cenipa.aer.mil.br> >. Acesso em: 23 set 2019.

ICAO (INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION). **Safety Audit Results.** Disponível em: <<https://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-Results.aspx>> Acesso em: 10 nov 2018.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology.** v. 22, n. 140, 1932.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.902, de 22 de abril de 1931. **Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil.** Brasília, DF, 1931. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19902-22-abril-1931-509417-norma-pe.html> >. Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. **Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945.** Brasília, DF, 1946. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D21713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm) >. Acesso em: 25 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 69.565, de 19 de novembro de 1971. **Institui o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáutica, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1971. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69565-19-novembro-1971-417852-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 87.249, de 7 de junho de 1982. Dispõe sobre o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos e dá outras providências. Brasília, DF, 1982. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87249-7-junho-1982-437102-publicacaooriginal-1-pe.html> > Acesso em: 05 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Harzards at Aircraft Accident Sites** (Circ 315/AT 179). Montreal: ICAO, 2008.



## A RESPONSABILIDADE ESTATAL NO CONTROLE E GERENCIAMENTO DO ESPAÇO AÉREO: ANÁLISE DO CONCEITO DE USO FLEXÍVEL DO ESPAÇO AÉREO (FUA)

Ricardo David Benedictis

Flavio Neri Hadmann Jasper

### RESUMO

Visando aumentar a capacidade do espaço aéreo em regiões congestionadas, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) incentiva o uso do Conceito de Uso Flexível do Espaço Aéreo (FUA), na organização e no gerenciamento do espaço aéreo, pelos Estados signatários. O Conceito FUA busca viabilizar a coexistência das atividades da Aviação Civil e de militares, responsáveis, respectivamente, pelo transporte aéreo e pela Defesa Aeroespacial. Este artigo analisa as alterações realizadas pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) nas áreas de instrução da Academia da Força Aérea (AFA), em Pirassununga, uma região de considerável movimento de tráfego civil, cujo espaço aéreo era segregado para o uso das aeronaves de instrução. A aplicação do Conceito FUA traz benefícios aos usuários civis, na medida em que aumenta a disponibilidade do espaço aéreo, mas exige processos de coordenação mais eficientes por parte dos órgãos de controle de tráfego aéreo. Palavras chave: Espaço aéreo. Uso flexível. Defesa Aeroespacial.

## INTRODUÇÃO

A indústria de aviação civil vem crescendo em ritmo acelerado há quatro décadas, levando Estados e Organizações internacionais a investir em pesquisas para o desenvolvimento de novos conceitos e tecnologias que possibilitem o uso do espaço aéreo por um número cada vez maior de aeronaves, assegurando, ainda, a manutenção dos índices de segurança das operações aéreas (OACI, 2002).

Entre 1985 e 1995, os voos regulares de transporte de passageiros e de cargas cresceram a taxas médias anuais de 5,0 e 7,5 por cento, respectivamente. No mesmo período, os índices de decolagens e trajetórias voadas aumentaram a taxas médias de 3,7 e 5,8 por cento, respectivamente. No início da década de 80, a taxa de crescimento do movimento de aeronaves se aproximou da taxa de crescimento do fluxo de passageiros. Ficava claro que a limitada porção de espaço aéreo compreendida entre as baixas altitudes e o teto operacional das aeronaves (ou seja, a altitude máxima de voo) apontava para futuras restrições na atividade de transporte aéreo, sob a ótica da tecnologia e do modelo de controle de tráfego aéreo vigentes, especialmente nos céus da Europa e da América do Norte (OACI, 2002).

A Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) instituiu, em 1983, um comitê de pesquisadores denominado Sistemas Futuros de Navegação Aérea (Comitê FANS) com a missão de analisar, estudar e avaliar novas tecnologia e iniciativas que gerassem soluções e recomendações para um desenvolvimento progressivo e coordenado da navegação aérea mundial. Seu principal produto foi o conceito de Sistemas de Comunicações, Navegação e Vigilância no Gerenciamento de Tráfego Aéreo (Conceito CNS/ATM), que veio a ser aprovado pela 10ª Conferência de Navegação Aérea da OACI, em 1991 (BRASIL, 2011).

O Conceito CNS/ATM representou algumas mudanças de paradigmas nos Sistemas de Gerenciamento de Tráfego Aéreo (ATM), por meio de modificações como a inserção da tecnologia digital e do enlace de dados nas comunicações aeronáuticas, a implementação da navegação baseada em satélites e a ampliação do conceito convencional de controle de tráfego aéreo – de um modelo basicamente tático (reativo) para uma gestão estratégica (proativa) do tráfego aéreo (BRASIL, 2011).

Além do transporte de cargas e passageiros, o espaço aéreo também é utilizado para atividades operacionais militares e de defesa aérea, indispensáveis para garantir o exercício da soberania. Estas porções do espaço aéreo, denominadas, usualmente, como áreas restritas ou reservadas, são usadas por aeronaves militares que, em regra, possuem performance superior às aeronaves convencionais, inviabilizando que o controle de tráfego aéreo possa garantir a separação segura entre os voos militares e os usuários civis.

Desta forma, uma vez que não é seguro que aeronaves civis e militares operem nas mesmas porções de espaço aéreo, grandes áreas são segregadas para o uso exclusivo dos militares. Todavia, em muitos casos, essas áreas estão posicionadas onde o fluxo de tráfego aéreo é mais congestionado, gerando prejuízos à aviação civil.

No Brasil, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) é a organização responsável pela criação e pelo gerenciamento dessas áreas de uso especial, conforme processo descrito na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 100-38 (BRASIL, 2019). Essa atribuição deriva das competências legais do DECEA que são, entre outras, planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o controle do espaço aéreo, com a proteção ao voo e com o serviço de busca e salvamento, atuando, ainda, como órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) e do Sistema de Proteção ao Voo (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, o conjunto de órgãos e instalações - tais como auxílios à navegação aérea, radares de vigilância, órgãos de controle de tráfego aéreo, estações de telecomunicações, recursos humanos, entre outros - que tem por objetivo proporcionar regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego nos aeroportos e no espaço aéreo, abrangendo as atividades de controle de tráfego aéreo, telecomunicações aeronáuticas e de auxílios à navegação, meteorologia aeronáutica, cartografia, busca e salvamento, compõe o SISCEAB, assim definido:

Sistema que tem por finalidade prover os meios necessários para o gerenciamento e o controle do espaço aéreo e o serviço de navegação aérea, de modo seguro e eficiente, conforme estabelecido nas normas nacionais e nos acordos e tratados internacionais de que o Brasil seja parte. As atividades desenvolvidas no âmbito do SISCEAB são aquelas realizadas em prol do gerenciamento e do controle do espaço aéreo, de forma integrada, civil e militar, com vistas à vigilância, à segurança e à defesa do espaço aéreo sob a jurisdição do Estado Brasileiro (BRASIL, 2010, item 1.2.4).

Enquanto o DECEA atua como órgão central do SISCEAB, que compreende os aspectos relacionados à aviação civil, o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), por sua vez, é o órgão central do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), cuja missão é viabilizar a defesa aeroespacial do território nacional contra todas as formas de ameaça, a fim de assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro (BRASIL, 2017).

O Gerenciamento de Tráfego Aéreo (ATM) compreende os Serviços de Tráfego aéreo (ATS), o Gerenciamento de Fluxo de Tráfego Aéreo (ATFM) e o Gerenciamento do Espaço Aéreo (ASM). O SISCEAB, portanto, é o sistema que proporciona o ATM, por meio da integração, de forma colaborativa, de recursos humanos, informações, tecnologias, instalações e serviços, apoiados por sistemas de comunicações, navegação e vigilância, baseados em terra, no espaço (satélites), bem como a bordo das aeronaves (BRASIL, 2011).

O ASM, por sua vez, é definido pela OACI como o “[...] processo por meio do qual as opções de espaço aéreo são selecionadas e aplicadas para atender às necessidades dos usuários do espaço aéreo” (OACI, 2011, p. VII). Em outras palavras, é por meio do ASM que são escolhidas as estruturas de espaço aéreo (rotas, procedimentos de navegação aérea, entre outros), de acordo com as circunstâncias

específicas, a fim de maximizar a utilização do espaço aéreo disponível seja pelo compartilhamento simultâneo do espaço aéreo ou pela segregação temporária para o uso específico de um usuário.

Assim, no que diz respeito ao gerenciamento do espaço aéreo, o DECEA, ao definir as rotas a serem utilizadas pela aviação civil e as áreas de treinamento necessários à manutenção da operacionalidade da Força Aérea Brasileira (FAB), conduz estudos com o objetivo de aumentar a capacidade do espaço aéreo, mediante o emprego de novas tecnologias e conceitos, cuja implementação vem sendo fomentada pela OACI junto aos Estados-membros .

Segundo o teórico aeronáutico Giulio Douhet, para se obter a conquista e a manutenção dos objetivos político-estratégicos, indispensável para garantir o domínio do ar, e para assegurar uma organização eficiente dos meios aéreos, exige-se uma direção única, por meio de um Ministério da Aeronáutica:

O Ministério da Aeronáutica deve ter plena competência para cuidar de todos os assuntos aeronáuticos. [...] a função do Ministério da Aeronáutica poderia ser direta ou indireta; em outras palavras, o Estado poderia administrar diretamente as grandes linhas aéreas ou então fazer concessões às companhias privadas. No segundo caso, o Ministério da Aeronáutica teria de determinar as rotas das principais linhas aéreas e estabelecer condições relativas à sua operação, ao mesmo tempo em que se reservaria o direito de exercer supervisão e controle. Em caso algum, deveria o Estado entregar o controle integral da navegação aérea à iniciativa privada, a qual certamente agiria de acordo com seus interesses imediatos, deixando de seguir uma política coerente com os interesses da nação (DOUHET, 1988, p. 113-114).

Segundo Douhet, um sistema de aviação civil bem desenvolvido é essencial para que se alcance o poder aéreo necessário para o domínio do ar e o exercício da soberania, devendo ser mantido sob controle do setor privado, mas supervisionado pelo Estado: indústria aeronáutica avançada, construção de bases e aeroportos em todo o território, cobertura do território por linhas aéreas e uma grande frota de aviões em plena operação (DOUHET, 1988).

No Brasil, o Poder Aeroespacial é constituído pela FAB, pela aviação civil, pela infraestrutura aeroespacial, pela indústria aeroespacial e de Defesa, pelo complexo científico-tecnológico aeroespacial e pelos recursos humanos especializados em atividades relacionadas ao emprego aeroespacial (BRASIL, 2012).

O Uso Flexível do Espaço Aéreo (FUA) é um conceito de ASM que se relaciona diretamente com o Poder Aeroespacial, por meio de dois de seus componentes: a aviação civil (por meio das regras de coordenação para o cruzamento das áreas restritas ou reservadas) e a FAB (esquadrões de voo usuários das áreas reservadas que segregam parte do espaço aéreo).

Como Estado membro da OACI, cabe ao Brasil seguir as recomendações publicadas nos documentos da Organização, conforme aprovado pelas Assembleias. O Doc. 9854 da OACI estabeleceu, entre outras diretrizes, a necessidade de os Estados signatários observarem o Conceito FUA na organização e no gerenciamento do espaço aéreo sob sua jurisdição (OACI, 2005). Vale ressaltar que o FUA já é aplicado há algumas décadas no espaço aéreo europeu e nos Estados Unidos da América, produzindo benefícios para usuários civis e militares.

## CONCEITO FUA

O Conceito Operacional ATM Global da OACI resultou na descrição de um sistema ATM baseado em sete componentes principais: organização e gerenciamento do espaço aéreo (AOM), operações de aeródromo (AO), balanceamento de demanda e capacidade (DCB), sincronização de tráfego (TS), operações dos usuários do espaço aéreo (AUO), gerenciamento de conflitos (CM) e gerenciamento de entregas de serviços ATM (ATM SDM) (OACI, 2005).

O ASM é uma função de planejamento cujo objetivo é maximizar a utilização do espaço aéreo disponível ou, em outras palavras, viabilizar a utilização do espaço aéreo por um número cada vez maior de usuários (aeronaves). Para tanto, o ASM deve possuir uma função estratégica associada ao planejamento da infraestrutura, permitindo que as estruturas possam ser geridas da forma eficiente (BRASIL, 2011).

No Brasil, o ASM em tempo real é uma atribuição do CGNA e considera-se que o uso ótimo, equilibrado e equitativo do espaço aéreo, entre usuários civis e militares, pode ser facilitado pela coordenação estratégica e pela interação dinâmica entre estes e o CGNA, permitindo o estabelecimento de trajetórias ótimas de voo, aumentando a eficiência e reduzindo os custos de operação. Cabe ao CGNA coordenar o uso do espaço aéreo de forma dinâmica, alocando-o a partir das necessidades de seus diversos usuários, contribuindo para a proteção ao meio ambiente, com a redução da queima de combustível e da emissão de poluentes (BRASIL, 2011).

A base para o Conceito FUA é que o espaço aéreo não deve mais ser designado como espaço aéreo exclusivamente militar ou civil, mas deve ser gerido como algo contínuo e usado de maneira flexível no dia-a-dia. Consequentemente, qualquer necessidade de segregação de uma porção do espaço aéreo deve ser apenas de natureza temporária (OACI, 2011).

O gerenciamento flexível do espaço aéreo proporciona ao ATM o potencial para aumentar a capacidade do sistema. Assim, o Conceito FUA permite o uso eficiente do espaço aéreo por meio de coordenação civil-militar apropriada para alcançar a separação adequada entre aeronaves da Circulação Operacional Militar (COM) e da Circulação Aérea Geral (CAG). A aplicação do FUA também assegura, por meio da alocação diária de estruturas flexíveis, que qualquer segregação

do espaço aéreo seja baseada na utilização real dentro de um período de tempo específico (OACI, 2011).

O Conceito FUA inclui fases de Gerenciamento do Espaço Aéreo em três níveis: fase estratégica (Nível 1), fase pré-tática (Nível 2) e fase tática (Nível 3). Essas fases são interdependentes e devem ser realizadas de forma coordenada para garantir uma utilização eficiente do espaço aéreo (BRASIL, 2017).

No Nível 1, o ASM consiste em um processo civil e militar conjunto, que formula a política de gestão do espaço aéreo nacional e realiza o trabalho de planejamento estratégico, levando em conta os requisitos nacionais e internacionais dos usuários do espaço aéreo. O Nível 2 do ASM, por sua vez, consiste no gerenciamento diário e na alocação temporária do espaço aéreo por meio das células de gerenciamento (AMC nacionais ou sub-regionais). E, finalmente, o Nível 3 consiste, em tempo real, na ativação, desativação ou realocação do espaço aéreo alocado no Nível 2 e na resolução de problemas ou de situações de coordenação entre órgãos prestadores de serviço de tráfego aéreo civis e militares (EUROCONTROL, 2003).

Em síntese, o CGNA é o responsável pela alocação do espaço aéreo de acordo com as condições e procedimentos estabelecidos no estratégico. Para garantir a aplicação plena do Conceito FUA no nível estratégico, é necessário estabelecer as estruturas do espaço aéreo, desenvolver a coordenação e os procedimentos para o gerenciamento do espaço aéreo, definir as condições de separação entre os usuários civis e militares e os meios de coordenação nas regiões fronteiriças (BRASIL, 2017).

O Conceito FUA introduz estruturas que são particularmente adequadas para alocação e utilização temporária de porções do espaço aéreo, como: Rotas Condicionais (CDR), Áreas Reservadas Temporariamente (TRA), Áreas Segregadas Temporariamente (TSA) ou Áreas Transfronteiriças (CBA) e Espaço Aéreo de Coordenação Prévia (PCA) ou Espaço Aéreo de Coordenação Reduzida (RCA), utilizados para o gerenciamento flexível do espaço aéreo (OACI, 2011).

Segundo convencionado pela OACI, podem ser estabelecidos dois tipos diferentes de reserva de espaço aéreo, tendo em consideração à atividade que teria lugar associada à possibilidade de trânsito:

- Área Reservada Temporariamente (TRA) é um volume definido de espaço aéreo normalmente sob a jurisdição de uma autoridade de aviação e temporariamente reservado, de comum acordo, para o uso específico por outra autoridade de aviação e através do qual outro tráfego pode ser autorizado a transitar, por meio de autorização ATC;
- Área Segregada Temporariamente (TSA) é um volume definido de espaço aéreo normalmente sob a jurisdição de uma autoridade da aviação e temporariamente separado, de comum acordo, para uso exclusivo por outra autoridade da aviação e através do qual outro tráfego não será autorizado a transitar (OACI, 2011, p. 10).

As TSA e TRA são, portanto, estabelecidas em resposta à necessidade de atividades civis, militares, de pesquisa, treinamento, voos de teste ou outras atividades de natureza temporária que, devido à sua natureza, precisam de segregação para sua proteção e a proteção do tráfego não participante (BRASIL, 2017).

Quando uma restrição de espaço aéreo é gerenciável no Nível 2, o Conceito FUA recomenda que, sempre que possível, tais áreas sejam substituídas por TSA ou TRA. A AIP deve identificar como “áreas gerenciáveis por AMC” aquelas áreas gerenciadas e alocadas no Nível 2 (OACI, 2011).

Algumas atividades aéreas que representam risco potencial para outros usuários podem não ser capazes de serem planejadas no dia anterior à operação. Nestas circunstâncias, pode-se manter ou estabelecer áreas perigosas (D), restritas (R) ou proibidas (P), por motivos de segurança e notificação aos usuários. Quaisquer áreas restritas remanescentes que não sejam adequadas para o Nível 2 devem permanecer inalteradas e identificadas como tal na AIP Brasil (OACI, 2011).

## USO FLEXÍVEL NAS ÁREAS DA ACADEMIA DA FORÇA AÉREA

A Academia da Força Aérea (AFA) é um estabelecimento de ensino superior reconhecido pelo Ministério da Educação, no qual, após quatro anos, o cadete é declarado aspirante a oficial e recebe o certificado de Bacharel em Ciências Aeronáuticas. Para a instrução de voo dos cadetes aviadores da AFA, o DECEA designou áreas específicas visando a segurança das operações aéreas, protegendo tanto cadetes (e instrutores) quanto outros usuários.

Até outubro de 2017, o cenário implicava em uma segregação permanente das áreas de instrução, denominadas GALAXIA BAIXA, ativada permanentemente, do solo até 5000FT, e GALAXIA ALTA, ativada permanentemente sob coordenação do Controle de Aproximação Academia, de 5000FT até FL190<sup>1</sup>. As áreas se sobrepunham e a restrição total atingia uma área de aproximadamente 7.300Km<sup>2</sup>.

Segundo a legislação e o modelo de ASM vigentes à época, qualquer voo de instrução ativava toda a área, causando uma segregação do espaço aéreo que impedia o ingresso de qualquer outra aeronave não envolvida com a instrução. Ou seja, bastava uma aeronave de instrução evoluindo em qualquer porção da antiga GALAXIA ALTA para impedir qualquer outro voo na região.

Além da aviação militar, a Área de Controle Terminal da Academia (TMA-YS) se caracteriza pela circulação aérea regional do interior paulista, com voos ligando aeródromos como Pirassununga, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto aos aeroportos de Campinas, Guarulhos e Congonhas. Segundo o Anuário Estatís-

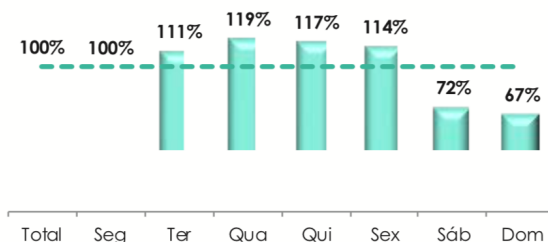
---

<sup>1</sup> 5000FT correspondem a, aproximadamente, 1500 metros e FL190 corresponde a, aproximadamente, 5800 metros.

tico de Tráfego Aéreo 2018 do CGNA, a TMA-YS registrou um total de 113.126 movimentos no ano de 2018, sendo 41.925 relativos à aviação comercial e 61.299 de aviação geral (que inclui a militar). A participação dos voos de instrução é tão relevante que se pode deduzir a razão da queda de movimentos nos fins-de-semanas e no verão.

Figura 1 – Movimentos por dia da semana

**Comparação da Média Diária por Dia da Semana com a Média Diária Total – 2018**



**Fonte:** Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2018 (BRASIL, p. 151).

Figura 2 – Movimentos por mês

**Total de Movimentos por Mês e Tipo de Voo**

		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
2018	Total	7.421	7.813	10.198	10.740	10.708	9.994	10.452	10.595	8.908	9.650	8.036	8.591
	Comercial	3.334	2.886	3.562	3.559	3.422	3.514	3.726	3.658	3.328	3.837	3.329	3.770
	Geral	3.615	4.417	5.840	6.530	6.284	5.390	5.782	5.973	4.706	4.712	3.987	4.063

**Fonte:** Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2018 (BRASIL, p.150).

Em 2017, o CGNA iniciou o processo de flexibilização das áreas de treinamento. Aplicando o princípio da modularidade, as áreas foram divididas em “dezesete áreas menores, ativadas mediante coordenação com o APP-YS, sem prejuízo para os voos de instrução da AFA” (BRASIL, 2017). Essa ação proporcionou maior disponibilidade do espaço aéreo na região e maior equidade no acesso de usuários civis. Com a subdivisão da área de treinamento, a segregação do espaço aéreo se restringe à área específica que possui voos de instrução em evolução.

Além disso, o DECEA equiparou as áreas de instrução ao modelo de TRA do Conceito FUA, permitindo que o Controle Academia gerenciasse o ingresso de ae-



ronaves civis mesmo que as áreas estivessem ativadas, conforme descrito na Circular de Informações Aeronáuticas N20/17, de 7 de agosto de 2017:

4.1 Em consonância com as novas estruturas apresentadas pela DCA 100-2 (Uso Flexível do Espaço Aéreo), as áreas CAPRICÓRNIO, AQUÁRIUS, PEIXES, TAURUS, SAGITÁRIO, LIBRA, LIBRA ALTA, VIRGEM, VIRGEM ALTA, GEMEOS, GEMEOS ALTA, GALÁXIA WHISKEY, GALÁXIA ECHO, CENTRAL ALTA, CENTRAL BAIXA, VERTICAL WHISKEY e VERTICAL ECHO serão consideradas Áreas Reservadas Temporariamente (TRA).

4.2 Assim, durante a ativação das áreas reservadas descritas em 4.1, aeronaves não participantes poderão transitar, desde que sejam autorizadas pelo APP Academia.

O Controle Academia (APP-YS) é o órgão responsável pela prestação do serviço de controle de tráfego na TMA-YS e as ativações das áreas utilizadas para o treinamento dos cadetes ocorrem em coordenação com o APP-YS, que alerta os usuários da região para evitar ou ingressar no espaço aéreo em questão.

As mudanças realizadas pelo CGNA foram ao encontro de algo que ocorria rotineiramente: nas situações em que o controlador percebia não haver risco, voos de aeronaves não participantes eram autorizados a evoluir na área, ainda que ativada e que houvesse vedação normativa. Com as modificações de 2017, o controlador pode julgar se o ingresso de uma aeronave não participante em áreas ativadas implica em risco às operações aéreas (garantindo a não interferência nos voos de instrução).

Vale ressaltar que o APP-YS mantém contato rádio permanentes com as aeronaves da instrução e com as aeronaves não participantes, por se tratar de espaço aéreo controlado, sendo o ingresso e a evolução em seu interior sempre mediante autorização ATC do próprio órgão. Assim, a AIC N 20/17 estabeleceu que o APP-YS poderia “prestar os serviços de controle de tráfego aéreo, de informação de voo e alerta às aeronaves não participantes que, porventura, sejam autorizadas a transitar nas áreas reservadas durante a ativação das mesmas” (BRASIL, 2017).

Conforme informações do Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2017 do CGNA, no mês de setembro (imediatamente anterior à mudança apresentada pela AIC N 20/17) a TMA-YS registrou um total de 10.329 movimentos, sendo 3.442 da aviação comercial, 5.727 da aviação geral e 1.160 voos militares. A subdivisão das áreas e a possibilidade de o controlador autorizar o cruzamento de aeronaves não envolvidas, aumentam a possibilidade de benefícios aos usuários da CAG, que representam cerca de 91% do total de voos que evoluem, diariamente, na região, com rotas mais diretas e maior economia de combustível.

## CONCLUSÃO

Compete ao CGNA aplicar medidas para manter o balanceamento entre o fluxo de tráfego aéreo e as capacidades disponíveis no espaço aéreo e nos aeroportos, bem como coordenar o ASM no espaço aéreo brasileiro. Para isso, a informação de que áreas estão ou não ativadas (e efetivamente sendo utilizadas) é fundamental, uma vez que a capacidade dos setores do espaço aéreo pode variar conforme a disponibilidade ou não dessas áreas. Por meio do FUA, o CGNA pode tornar mais eficiente o processo de ativação das áreas, bem como a disponibilidade do espaço aéreo, garantindo o seu acesso por usuários civis e militares.

Enquanto o DECEA atua como órgão central do SISCEAB, cabe ao COMAE o papel de órgão central do SISDABRA. A implementação do FUA indica a necessidade de maior colaboração entre o DECEA e o COMAE, visando a otimização dos processos e da coordenação entre os órgãos de controle e os esquadrões de voo da FAB. Atualmente, o elo entre o COMAE e o DECEA são os Centros de Operações Militares (COpM), localizados nos Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA) e subordinados, operacionalmente, ao COMAE. No entanto, essa atuação é restrita às operações táticas, sendo necessário que essas organizações atuem mais colaborativamente também no nível estratégico.

O espaço aéreo não deve mais ser designado como algo exclusivamente militar ou civil, mas deve ser gerido como algo contínuo e usado de maneira flexível, com qualquer necessidade de segregação de espaço aéreo possuindo caráter temporário.

O FUA se relaciona diretamente com a organização do espaço aéreo do SISCEAB na medida em que adiciona novas estruturas, com características mais flexíveis. Por consequência, também precisa se relacionar com a aviação militar, na medida em que os usuários de áreas reservadas ou restritas precisarão coordenar previamente a utilização dessas áreas, visando disponibilizar o acesso dos demais usuários com alguma previsibilidade.

O SISCEAB não possui, ainda, todos os meios para a implementação e a aplicação do FUA, necessitando o desenvolvimento de uma ferramenta para suporte ao ASM, com funcionamento integrado com as ferramentas existentes de apoio ao gerenciamento de fluxo e ao controle de tráfego aéreo. Por outro lado, no que diz respeito aos esquadrões de voo e ao COpM, pode-se afirmar que a FAB está preparada para participar das coordenações do FUA, tornando mais eficiente a utilização do espaço aéreo, uma vez que o processo de coordenação no nível 2 implica apenas em doutrina e treinamento.

Finalmente, após a análise das ações envolvendo a flexibilização das áreas de instrução da AFA, é possível afirmar que os benefícios de uma eventual implementação do Conceito FUA poderão ser verificados no espaço aéreo brasileiro como um todo, uma vez que mesmo sem a implementação completa do conceito foi possível registrar diversos benefícios auferidos pela CAG, além da total aceitação por parte dos controladores de tráfego aéreo envolvidos no processo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. **Circular de Informações Aeronáuticas N 20/17**, de 7 de agosto de 2017. Procedimentos operacionais para o gerenciamento do espaço aéreo durante a ativação das áreas de instrução da Academia da Força Aérea. AIC N20/17.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria DECEA nº 29/DGCEA, de 29 de janeiro de 2010. Aprova a edição da Norma de Sistema do Comando da Aeronáutica que dispõe sobre o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (NSCA 351-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 29, 11 fev. 2010.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria nº 89/DGCEA, de 11 de julho de 2017. Aprova a edição da Diretriz do Comando da Aeronáutica que estabelece a concepção do “Uso Flexível do Espaço Aéreo” no Brasil (DCA 100-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 120, 14 jul. 2017.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria DECEA nº 44/DGCEA, de 4 de abril de 2019. Aprova a 1ª modificação da ICA 100-38, Instrução sobre “Espaço Aéreo Condicionado”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 063, 16 abr. 2019.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria nº 630/GC3, de 1º de dezembro de 2011. Aprova a reedição da Diretriz do Comando da Aeronáutica que estabelece a Concepção Operacional ATM Nacional (DCA 351-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 229, 5 dez. 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.077, de 8 de junho de 2017. Altera o Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e o Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, que regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, e dispõe sobre a estrutura do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro - SISDABRA. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9077-8-junho-2017-785034-publicacaooriginal-153000-pe.html>>. Acesso em 17 dez. 2018.

BRASIL. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea. **Anuário Estatístico de Tráfego Aéreo 2017**. Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa. Política nacional de defesa**. 2012. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em 03 mai. 18.

DOUHET, Giulio. **O domínio do ar**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.

EUROCONTROL. **Handbook for airspace management**. 2. ed. Bruxelas, 2003.

OACI. **Circ 330, Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management**. Montreal, 2011.

OACI. **Global Air Navigation Plan for CNS/ATN Systems** (Doc. 9750). 2.ed. Montreal, 2002.

OACI. **Global Air Traffic Management Operational Concept** (Doc. 9854). 1.ed. Montreal, 2005.

## O PAPEL DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL SOB A ÓTICA DA DEMANDA DE TRÁFEGO AÉREO

Isabela Gomes da Fonseca Camacho<sup>1</sup> (UNIFA)

### RESUMO

O presente trabalho faz uma análise do papel do Brasil na América do Sul no que se refere ao gerenciamento do fluxo de tráfego aéreo, abordando as principais contribuições de variáveis demográficas e socioeconômicas na demanda de tráfego aéreo brasileiro. Inicialmente é realizada uma contextualização do gerenciamento de fluxo de tráfego aéreo brasileiro, apresentando seus principais conceitos e a parceria com países do continente Sul Americano. Em seguida são descritas as principais variáveis demográficas e socioeconômicas que contribuem para a taxa de crescimento da demanda do tráfego aéreo brasileiro.

**Palavras-chave:** Gerenciamento de Fluxo de Tráfego Aéreo, Parcerias internacionais, Análise da Demanda.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). Pós-Graduada em Gestão Estratégica de Negócios (MBA) pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Estatística pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

## GERENCIAMENTO DE TRÁFEGO AÉREO

As origens do Gerenciamento de Tráfego Aéreo (ATM) estão diretamente ligadas à regulamentação e normatização estabelecida pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). A OACI é uma organização subordinada a ONU (Organização das Nações Unidas) que possui 193 Estados Membros. Seu principal objetivo é favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos, através de um consenso sobre Padrões e Práticas Recomendadas (SARPs) para aviação civil internacional e políticas de apoio ao setor de aviação civil (ICAO, 2014).

O Gerenciamento de Tráfego Aéreo Global é norteado por dois documentos divulgados pela OACI, o DOC 9854 e o DOC 9750. O primeiro trata da Concepção Operacional ATM Global que tem como finalidade apresentar a visão da OACI sobre o Sistema ATM integrado, harmonizado e globalmente interoperável, num horizonte de planejamento até 2025 (DOC 9854, 2005). O Sistema ATM pode ser entendido como a modernização do Controle do Espaço Aéreo em escala global para suportar o crescente fluxo de tráfego aéreo projetado para o futuro. De forma mais específica, o Sistema ATM é um sistema que fornece gerenciamento de tráfego aéreo através de um sistema colaborativo de integração entre o homem, a informação, a tecnologia, as instalações e serviços, no espaço aéreo, em via terrestre, em bases espaciais de comunicações, na navegação aérea e na vigilância. Em alguns documentos o Sistema ATM também pode ser citado como sistema CNS/ATM. A sigla CNS/ATM reúne quatro expressões: C de Comunicação Aeronáutica, N de Navegação Aérea, S de *Surveillance* (em português significa Vigilância) e ATM de *Air Traffic Management* (em português significa Gerenciamento de Tráfego Aéreo). Sobre os documentos da OACI citados anteriormente, o DOC 9750 descreve especificamente o Plano Global de Navegação Aérea para sistemas CNS/ATM. Trata-se do plano de ação que descreve o processo de planejamento e implementação de sistemas CNS/ATM incluindo conceitos técnicos, aspectos econômicos, legais, organizacionais, ambientais e questões de cooperação técnica numa visão global com objetivo de auxiliar os Estados Membros no seu planejamento regional de implementação do sistema CNS/ATM (DOC 9750, 2002).

O Brasil, como país signatário da OACI e Membro do Grupo I do Conselho, contribui ativamente nos debates e elaboração das normativas e recomendações técnicas emitidas pela OACI. Nesse Conselho, o Comando da Aeronáutica e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) assessoram tecnicamente a Delegação Brasileira Permanente que é subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (ANAC, 2016). Nesse contexto, o Brasil seguindo as orientações globais da OACI, publicou em dezembro de 2011 a Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 351-2 que trata da Concepção Operacional ATM Nacional. Esta DCA tem a finalidade de apresentar a visão prospectiva para evolução do Sistema ATM Nacional alinhada à Concepção Operacional ATM Global da OACI (DCA 351-2, 2011).

Como já vimos tanto o DOC 9854 da OACI, quanto a DCA 352-2 do Comando da Aeronáutica, tratam do conceito operacional ATM, sendo o primeiro numa esfera global e o segundo no âmbito nacional. Os dois documentos abordam o Sistema ATM como o fornecimento de serviços integrados. Esses serviços são definidos como os sete componentes de conceitos interdependentes que integrados formam o Sistema ATM. Os componentes são: Organização e Gerenciamento do Espaço Aéreo (AOM - *Airspace Organization and Management*); Operações de Aeródromos (AO - *Aerodrome Operations*); Balanceamento de Demanda e Capacidade (DCB - *Demand and Capacity Balancing*); Sincronização de Tráfego (TS - *Traffic Synchronization*); Gerenciamento de Conflitos (CM - *Conflict Management*); Operações dos Usuários do Espaço Aéreo (AUO - *Airspace User Operations*); e Gerenciamento de Entregas de Serviços ATM (ATMSDM - *ATM Service Delivery Management*). A ordem dos componentes não é prioridade para o Sistema ATM.

O presente trabalho trata, em especial no item 4, sobre a demanda que está inserida no componente Balanceamento de Demanda e Capacidade.

## GERENCIAMENTO DE FLUXO DE TRÁFEGO AÉREO

O Serviço de Gerenciamento de Fluxo de Tráfego Aéreo (ATFM) é uma atividade composta por diferentes segmentos voltados ao controle do espaço aéreo que desenvolvem processos específicos, cooperativos e simultâneos. O Brasil é responsável por gerenciar o espaço aéreo que abrange o território nacional (8.511.965 km<sup>2</sup>), bem como o espaço aéreo sobrejacente ao oceano Atlântico, que contempla uma área total de 22 milhões km<sup>2</sup> (DCA 100-2, 2017, p. 5).

O espaço aéreo internacional é gerenciado por diferentes órgãos regionais, como por exemplo: a *Federal Aviation Administration* (FAA) que gerencia todo o espaço aéreo norte-americano e a *European Organisation for the Safety of Air Navigation* (EUROCONTROL), responsável pela administração do espaço aéreo europeu.

O Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) foi criado na década de 90 com o objetivo de compor ao Comando da Aeronáutica uma estrutura capacitada para integrar os órgãos e sistemas que participam do controle da Circulação Aérea Nacional - CAG (ICA 63-22, 2009, p. 11).

Ocorrem, simultaneamente, diversos eventos no espaço aéreo, tais como: voos comerciais, treinamentos militares, salto de pára-quedas, voos de asa delta e parapent, lançamento de foguetes e sondas, reboque de planadores entre tantos outros eventos. Para garantir a segurança de todos os eventos que ocorrem no espaço aéreo é necessário conhecer a demanda de tráfego aéreo, bem como a topografia, a meteorologia e as infraestruturas aeroportuária e aeronáutica instaladas, visando definir os procedimentos e as normas de utilização do espaço aéreo.

A partir da análise dessas informações são estabelecidas as ações adequadas

a cada porção do espaço aéreo e criadas as estruturas, como por exemplo: aerovias, procedimentos de subida e descida, delimitação de áreas condicionadas que restringem, proíbem ou alertam sobre possíveis perigos aos aeronavegantes.

A análise dessas informações e a tomada de ações que visam à segurança e a fluidez do espaço aéreo são denominadas como Gerenciamento do Fluxo de Tráfego Aéreo (ATFM).

BERTOLINO et al. (2010), em seu texto sobre Gerenciamento do Tráfego Aéreo, cita que o principal objetivo é “garantir voos seguros, pontuais, regulares e eficazes, respeitando as condições meteorológicas reinantes e as limitações operacionais da infraestrutura aeronáutica”.

Atualmente, o órgão responsável pelo gerenciamento do fluxo de tráfego aéreo brasileiro é o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA), uma organização militar subordinada ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), e conseqüentemente, à Força Aérea Brasileira (FAB). O CGNA tem como missão:

“[...] harmonizar o Gerenciamento do Fluxo de Tráfego Aéreo (ATFM), do Espaço Aéreo (ASM) e das demais atividades relacionadas com a navegação aérea, proporcionando a gestão operacional das ações correntes no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) e a efetiva supervisão de todos os serviços prestados”.

De competência do CGNA incluem várias medidas com impacto direto na Circulação Aérea Geral (CAG), isto é, aviação comercial e aviação geral. Desta forma, fatores como o monitoramento de inoperâncias dos auxílios à navegação aérea; o gerenciamento de fluxo de tráfego aéreo; o gerenciamento do espaço aéreo; a análise de intenções de voo seja este regular e não-regular; a análise de impactos à CAG por conta de grandes eventos; o cálculo da capacidade pista e de setores do espaço aéreo; e o processo de decisão colaborativa com participação de representantes de companhias aéreas e da administração aeroportuária, dentre outros assuntos necessitam da atuação direta do CGNA na coordenação com o intuito de manter o fluxo de tráfego aéreo seguro, ordenado e eficiente.

Dentre os desafios enfrentados pelo CGNA está o acompanhamento do comportamento da Aviação Brasileira através de indicadores quantitativos. Desta forma, analisar a demanda relativa ao tráfego aéreo é de fundamental importância para demonstrar, no cenário nacional, informações relevantes ao conhecimento da realidade da Aviação Brasileira.

A gestão do uso do espaço aéreo se apresenta como elemento fundamental para integração da aviação nacional e internacional, fortalecendo a soberania nacional, o poder e a defesa aeroespacial. Alguns aspectos da integração internacional serão abordados no próximo item.



## PARCERIAS COM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

Este capítulo busca evidenciar a efetivação das principais parcerias internacionais no segmento do ATFM. Os acordos de cooperação entre os países são firmados por intermédio da OACI, geralmente em eventos oficiais nas instalações de escritórios regionais da OACI.

Anualmente, ocorre uma Reunião do Grupo de Implementação do SAM (SAMIG - *South American Implementation Group*), com o objetivo de tratar, entre outros assuntos, do apoio na implementação do ATFM intraregional e interregional. Na Vigésima Segunda Reunião SAMIG realizada no Escritório Regional da América do Sul da OACI em Lima, Peru, entre os dias 19 e 23 de novembro de 2018, a delegação da Argentina apresentou em duas Notas de Estudo (SAM/IG/22-NI/06, de 15/11/2018; e SAM/IG/22-WP/09, de 19/11/2018) como se deu o processo de implantação do ATFM no país e qual foi a participação do Brasil nesse processo. Nos documentos citados, a Argentina aponta que, ao longo do primeiro trimestre de 2018, o Brasil através do CGNA, transferiu conhecimento por meio de treinamento técnico presencial ao efetivo da EANA (Empresa de Navegação Aérea Argentina).

Após o processo de cooperação com a Argentina, outros países procuraram o Brasil, intermediados pela OACI, para firmar parceira nos mesmos moldes do acordo de cooperação ocorrido entre o Brasil e a Argentina. Atualmente, encontra-se em andamento o processo inicial de cooperação entre o Brasil e os seguintes países: Bolívia, Peru e República Dominicana, na América Central. Assim como ocorreu com a Argentina, após a conclusão do acordo de cooperação, cada país apresentará uma Nota de Estudo na Reunião Anual da SAMIG para expor como o processo de implementação do ATFM se passou, quais os resultados atingidos e quais as expectativas para os próximos anos.

## ANÁLISE DA DEMANDA

Conforme dito no final do item 1, a Demanda é um elemento estrutural de um dos sete componentes do Sistema ATM, o Balanceamento de Demanda e Capacidade (DCB). A demanda nesse caso, refere-se à quantidade de tráfegos aéreos (aeronaves) tanto no solo (nos aeroportos) quanto no ar (no espaço aéreo controlado), dependendo da porção de interesse. Esse componente tem por finalidade atingir o equilíbrio entre a demanda de tráfego aéreo e as capacidades dos aeroportos e do espaço aéreo para minimizar possíveis conflitos que possam prejudicar o fluxo de tráfego. Um processo colaborativo entre os usuários do espaço aéreo, os gestores dos aeroportos e do espaço aéreo permite o gerenciamento eficiente do fluxo de tráfego aéreo através do uso de informações sobre a demanda, as capacidades, as condições climáticas e outros *stakeholders*, em todo o sistema.

O transporte aéreo possui uma função importante tanto na redução do tempo de deslocamento quanto no estímulo ao desenvolvimento econômico das regiões integradas à sua rede de atuação. Algumas características inerentes ao transporte aéreo como velocidade, segurança e autonomia para percorrer espaços, contribuem para a disseminação do seu uso para a movimentação de cargas e pessoas. Com isso, o transporte aéreo tem participação relevante na economia do país, atuando nos mercados doméstico e internacional.

Para o Ministério dos Transportes, “o crescimento da demanda em particular é o principal elemento para o aumento da receita para o setor aéreo” (PAN, 2018, p. 30). Esse crescimento proporciona diversos desafios para o setor que vão além do investimento em infraestrutura aeroportuária. Fatores como a segurança e a qualidade dos serviços também são relevantes para o transporte aéreo (PAN, 2018, p. 9).

Esse item do estudo, em especial, analisa quais são os principais atores que contribuem para o comportamento da demanda. Nesse trabalho, esses atores serão chamados de variáveis independentes. Nesse contexto, algumas variáveis podem ser consideradas influenciadoras na demanda, de forma direta ou indiretamente. Tanto no âmbito nacional, quanto no internacional, a procura por voos recebe a influência de variáveis demográficas e socioeconômicas.

O estudo do Ministério dos Transportes, divulgado em 2017 (p. 24 e 65), sobre “Projeções de Demanda para os Aeroportos Brasileiros”, apresenta como variáveis independentes o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa real de câmbio e a população de cada Unidade da Federação (UF).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), “o PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano”. Para o IBGE, o PIB não representa o total de riqueza existente em um país. Contudo, é um indicador síntese da economia, ajudando a compreender fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período, no país.

A taxa de câmbio real é o valor da moeda estrangeira na escala da moeda nacional, considerando a inflação. No Brasil, as cotações mais utilizadas são Dólar e Euro. Contudo, o conceito de câmbio real vale para qualquer troca entre duas moedas distintas. A taxa real de câmbio tem influência direta no preço médio do querosene de aviação, e consequentemente, na tarifa aérea.

De acordo com o IBGE, a População compreende as informações sobre tamanho e estrutura (por idade e sexo), cor ou raça, distribuição da população, densidade e urbanização” (IBGE, 2019). De todas essas características, na minha visão, o tamanho da população local, especialmente entre 15 e 65 anos, pode ter maior influência na demanda de tráfego aéreo.

Outra variável que deve ser observada ao analisar a demanda de tráfego aéreo é o *Yield*. A ANAC define o “Yield Tarifa do transporte aéreo doméstico regular de passageiros” como um indicador econômico que corresponde ao valor pago por

passageiro por quilômetro voado” (ANAC, 2010, p. 7). Este indicador é calculado mensalmente pela ANAC.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o intuito de observar o papel do Brasil na América do Sul com foco na demanda de tráfego aéreo. Como vimos, para atingir o objetivo foi necessário permear pelas origens da demanda de tráfego aéreo, evidenciando conceitos básicos para o entendimento do Sistema ATM, bem como a sua composição, incluindo as organizações e documentos norteadores do processo de implementação.

Observamos que para gerenciar o fluxo de tráfego aéreo no imenso espaço aéreo brasileiro, é necessário haver um equilíbrio entre a demanda de tráfego e as capacidades dos aeroportos e do espaço aéreo. Esse equilíbrio garante voos mais seguros e pontuais, respeitando as limitações operacionais da infraestrutura aeronáutica e as condições meteorológicas adversas. Para que esse balanceamento ocorra com eficiência, é necessário conhecer a demanda de tráfego aéreo, bem como a topografia, a meteorologia e as infraestruturas aeroportuária e aeronáutica instaladas.

No tocante aos acordos de cooperação entre Brasil, Argentina, Peru, Bolívia e República Dominicana, nota-se que o Brasil ocupa uma posição dominante a respeito da transferência de conhecimento entre os países da América Latina. Como o Brasil detém a experiência tanto no ATM, quanto no ATFM, outros países solicitam apoio ao nosso país, através da OACI, para implementação do ATFM.

Por último, foi realizada uma breve análise da demanda do tráfego aéreo brasileiro, destacando os principais fatores influentes na taxa de crescimento da demanda de tráfego aéreo.

## REFERÊNCIAS

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **Sobre a ICAO**. Disponível em: <<https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>> Acesso em: 02 set. 2019.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **DOC 9854 Global Air Traffic Management Operational Concept**. Disponível em: <[https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/9854\\_cons\\_en%5B1%5D.pdf](https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/9854_cons_en%5B1%5D.pdf)> Acesso em: 06 set. 2019.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **DOC 9750 Global Air Navigation Plan for CNS/ATM Systems**. Disponível em: <[https://www.icao.int/publications/Documents/9750\\_2ed\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9750_2ed_en.pdf)> Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria n° 630/GC3, DE 1° de dezembro de 2011. Aprova a reedição da Diretriz do Comando da Aeronáutica que estabelece a Concepção Operacional ATM Nacional” (DCA 351-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília-DF, n° 229, 5 dez. 2011.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. Portaria DECEA n° No 89/DGCEA, de 11 de julho de 2017. Aprova a edição da Diretriz do Comando da Aeronáutica que estabelece a concepção do “Uso Flexível do Espaço Aéreo” no Brasil (DCA 100-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n° 120, de 14 de julho de 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **O Brasil na Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)**. Acesso em: <[https://www.anac.gov.br/A\\_Anac/internacional/organismos-internacionais/organizacao-da-aviacao-civil-internacional-oaci](https://www.anac.gov.br/A_Anac/internacional/organismos-internacionais/organizacao-da-aviacao-civil-internacional-oaci)> Acesso em: 16 out. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Relatório de Yield Tarifa, 2010, p. 7**. Acesso em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-domesticas-1/arquivos/relatorio-de-yield-tarifa-versao-006.pdf/view>> Acesso em: 16 out. 2019.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **DOC 9854 Global Air Traffic Management Operational Concept**. Disponível em: <[https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/9854\\_cons\\_en%5B1%5D.pdf](https://www.icao.int/Meetings/anconf12/Document%20Archive/9854_cons_en%5B1%5D.pdf)> Acesso em: 06 set. 2019.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **SAM/IG/22-NI/06 Acciones Realizadas por EANA para Mejorar los Procedimientos de Coordinación ATFM entre Dependencias**. Disponível em: <[https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-SAMIG22/SAMIG22\\_WP09%20ATFM%20implemt%20EANA%20ARGtrad.pdf](https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-SAMIG22/SAMIG22_WP09%20ATFM%20implemt%20EANA%20ARGtrad.pdf)> Acesso em: 06 set. 2019.

INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO). **SAM/IG/22-WP/09 Implementation of air traffic flow management (ATFM) and improvement of procedures for coordination between agencies**. Disponível em: <[https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-SAMIG22/SAMIG22\\_WP09%20ATFM%20implemt%20EANA%20ARGtrad.pdf](https://www.icao.int/SAM/Documents/2018-SAMIG22/SAMIG22_WP09%20ATFM%20implemt%20EANA%20ARGtrad.pdf)> Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Plano Aeroviário Nacional 2018**. Disponível em: <<https://infraestrutura.gov.br/pan.html>> Acesso em: 18 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O que é PIB**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>> Acesso em: 17 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>> Acesso em: 17 set. 2019.

## DIANA SPENCER: PRINCESA DOS POBRES – UMA ANÁLISE DO USO DA IMAGEM DA MULHER NA FAMÍLIA REAL BRITÂNICA

Francyne Coelli da Fonseca Motta Serra (GRI/INEST/UFF)

Roberta Dalbronio Gualberto (GRI/INEST/UFF)

### RESUMO

O trabalho pretende discutir o uso da imagem da mulher como instrumento de diplomacia e negociação, tendo como base as concepções de Aggestam e Towns. Com base na noção das autoras de que a diplomacia é uma instituição que contém práticas de negociação, representação e, inclusive, comunicação, será discutido o papel da mulher na Família Real britânica. Utilizando o caso das ações políticas e humanitárias de Diana Spencer, conhecida como “Lady Di”, pretende-se avaliar a utilização da imagem da mesma como mecanismo de Soft Power objetivando ganhos políticos. Em um sentido mais amplo, por sua vez, espera-se com este trabalho relacionar a Teoria Feminista das Relações Internacionais com o papel da mulher no cenário internacional.

**Palavras-chave:** Teoria Feminista das Relações Internacionais, Diana Spencer, diplomacia.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em seu livro “Bananas, beaches and bases” (2014), Chyntia Enloe propõe uma grande reflexão: “onde estão as mulheres?”. Com isto, a autora busca evidenciar a posição da mulher nas Relações Internacionais. Esse questionamento segue ao longo dos capítulos, nos quais são abordados temas e áreas variadas em que a presença feminina é frequente, mas muitas vezes apagada.

Ao tratar da questão da política internacional e diplomacia, Enloe discorre sobre grandes nomes da política norte-americana como Madeline Albright e Hillary Clinton. Ela afirma, entretanto, que “suas nomeações para um dos postos diplomáticos mais poderosos do mundo contemporâneo parecem colocar em dúvida a noção patriarcal de que a diplomacia internacional é naturalmente - e com razão - um jogo de homens” (ENLOE, 2014, p.174). Elas não são as únicas figuras que ocupam ou ocuparam esses espaços de forma a ganhar proeminência, mas são poucas se comparado a número de homens nos cargos políticos.

Por outro lado, o casamento tem se apresentado como uma ferramenta política para as mulheres, seja de uma forma positiva ou negativa. Enquanto as mulheres forem vistas - por políticos, diplomatas de carreira, editores de mídia e outras mulheres - em primeiro lugar como esposas, as barreiras sexistas permanecerão altas e a normalização da diplomacia masculinizada permanecerá arraigada. (ENLOE, 2014, p.178).

Diana Frances Spencer foi uma mulher que quebrou parte dessa barreira. Se por um lado ela se popularizou por seu casamento “real” com o Príncipe de Gales, o seu nome ficou marcado por suas ações filantrópicas e políticas. Os eventos que marcaram sua vida política se confundem com sua vida pessoal. Em meio a escândalos, viagens, relações conturbadas, Diana se tornou uma atriz política de suma relevância nos anos 1990 para o Reino Unido.

Desde o momento da quebra de protocolo no seu casamento, passando pelas visitas e encontros com membros do governo de diversos, até sua bandeira contra as minas terrestres na Angola, Diana se revelou uma grande promotora da Família Real Britânica e da permanência da Monarquia no Reino Unido, ainda que essa não tenha sido sua intenção. Sua popularidade foi tanta que após seu falecimento em Paris, foi criado um monumento em sua homenagem.

A diplomacia “é uma instituição contendo práticas de negociação, representação, coleta de informações e comunicação” (AGGESTAM E TOWNS, 2018, p.4), que foi amplamente praticada por Diana. A chamada “Princesa dos Pobres” teve seu destaque por representar a Monarquia especialmente nos casos de filantropia, mas não se ateu a isto. A utilização da imagem da mesma serviu tanto como instrumento de diplomacia quanto para a projeção do “soft power” britânico, objetivando ganhos políticos para o Estado. Ao entender como funciona o papel da Família Real na política do Reino Unido, será possível apresentar a importância e

a influência de Diana para que tal Estado continuasse – e continue – se projetando no cenário internacional.

## FAMÍLIA REAL BRITÂNICA, POLÍTICA E PODER

O Reino Unido, composto pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, tem tradição política e econômica no Sistema Internacional. A Inglaterra, em especial, tem conseguido projetar o seu potencial internacionalmente através da evolução econômica e comercial. A partir de 1780, a Inglaterra iniciou profundas transformações econômicas e sociais com a Revolução industrial (...). Na metade do Século XIX, a Inglaterra provia cerca de 40 por cento dos produtos manufaturados do mundo e investia metade do investimento estrangeiro direto mundial. (FERNANDES, 2011, p.102)

Apesar dos altos e baixos do país ao longo dos anos, a política externa do país após os anos 1990 foi caracterizada pelo alinhamento aos Estados Unidos e a tentativa de “inserir o Reino Unido no cerne da Europa” (FERNANDES, 2011, p.104). Retomar seu *status* enquanto um “global player” forte e relevante não só na Europa, mas no mundo, foi e continua sendo um dos objetivos do Reino Unido. E é papel não só dos diplomatas, mas de membros da política e do governo do país para que tal objetivo seja atingido.

Ao longo do Século XX, o Reino Unido tem sido conduzido com a presença de mulheres, apesar de ainda serem minoria na política. Atualmente o cargo de Primeiro-ministro é ocupado pelo político do Partido Conservador, Boris Johnson, cargo este que na maioria das vezes por homens, mas já fora conduzido por mulheres como Theresa May e Margareth Thatcher.

Apesar da existência de um órgão voltado para as relações exteriores, o chamado “Escritório das Relações Exteriores e da Commonwealth” (EREC) a política externa e a diplomacia do Reino Unido não têm se limitado aos ministros e Primeiros-ministros do país. Alguns cargos, ainda que poucos, são ocupados por mulheres. O *Escritório das Relações Exteriores e da Commonwealth* tem a participação de mulheres como Joana Roper, enviada especial para Igualdade de Gênero, Amal Clooney como enviada especial para Liberdade de Imprensa, Carole Cooper como Conselheira Científica Chefe do EREC e Heather Wheeler como Subsecretária de Estado Parlamentar.

Com a organização peculiar que o Reino Unido tem conduzido sua política, o EREC é um instrumento político de Governo. Enquanto uma monarquia constitucional parlamentarista, o Reino Unido é formado por chefe de Governo – o Primeiro-ministro Boris Johnson e o EREC, dentre outros membros – e por chefe de Estado – composto pela Família Real e representado pela Rainha Elizabeth II.

A Coroa, representada pela Monarca, canaliza grande parte das funções diplo-

máticas, tais como reuniões de cúpula e visitas de Estado. As visitas de Estado do Reino Unido, por sua vez, não se restringem à Elizabeth. Seus filhos e netos têm sido cada vez mais atuantes no cenário internacional, seja promovendo o Reino Unido através da publicização da imagem da Família Real, seja pelas visitas diplomáticas.

A presença da Monarquia britânica no cenário internacional é pontual e polêmica. Apesar de terem flutuações na sua popularidade entre os “plebeus” do Reino Unido, é a Monarquia que tem maior proeminência na mídia do “Ocidente”. Para além da publicidade e das visitas, foram membros da família Real que conduziram a mudanças relevantes na Política Internacional.

Na década de 1990, Diana Frances Spencer, casada com o Príncipe Charles, filho de Elizabeth II, ficou amplamente conhecida como Lady Di. A Princesa de Gales foi uma das personagens mais ativas e marcantes da família Real que difundiram a “marca” da Coroa e também que se engajaram em causas sociais e políticas relevantes no cenário internacional.

Em sua visita à Angola em 1997, Diana conheceu pessoas afetadas pelas chamadas minas antipessoais. Vários foram os países afetados por este armamento na década de 1990 (...). Por esta razão, iniciativas para regulamentação e proibição das minas terrestres, que já aconteciam desde antes da década de 1990, se intensificaram a partir da metade da década de 1990 (ABREU, 2011, p.47).

Diana Spencer, já divorciada do Príncipe Charles, seguiu atuando em prol de diversas causas humanitárias e políticas, tal como a proibição das minas anti-pessoais. Ao atravessar um campo de minas na Angola em 1997, Diana mostrou ao mundo o perigo que crianças, jovens e adultos estavam convivendo no país. Apesar dessa disputa pelo fim das minas terrestres ter iniciado ainda na década de 1980, foi somente em 1997 que o “Tratado de Otawa” fora assinado, poucos meses após o falecimento de Diana. Diante disto, é relevante entender quem foi e qual foi a trajetória de Lady “Di”: a princesa dos pobres.

## DIANA SPENCER – RAINHA DO POVO

Nascida na França em 1961, Diana Frances Spencer, tornou-se uma das figuras mais icônicas do cenário britânico no século XX. A união matrimonial estabelecida entre Diana e o Príncipe Charles em 1981 marcou sua entrada na família Real. A partir desse momento sua vida e imagem passaram a ser amplamente divulgadas pela mídia, garantindo o aumento de sua popularidade tanto no Reino Unido quanto no resto do mundo.

Apesar de pertencer à monarquia, os fatores que levaram Diana Spencer ao título de “Lady Di” e ao status de personalidade influente até os dias de hoje, concentram-se em suas atitudes. Ao quebrar protocolos historicamente estabelecidos



pela Monarquia britânica, a Princesa de Gales tornou possível a identificação da população com sua imagem. Sua posição incisiva ao recusar-se adotar uma postura submissa no casamento, demonstrações públicas de afeto e preocupações com as causas sociais, conquistaram a adoração de milhões de pessoas.

Como parte da família Real, foi membro ativo na luta de causas filantrópicas. Embaixadora de mais de 100 instituições de caridade, era uma voz ativa na luta contra a AIDS em uma época na qual o assunto era considerado tabu. Em nome dessa causa a princesa viajou por vários países, incluindo o Brasil, defendendo a discussão do tema e necessidade de tratamento da doença. A mídia foi essencial na propagação de sua imagem ao cumprimentar um portador do vírus HIV, mostrando assim, que era necessária uma mudança de postura em relação a doença.

Ainda fazendo referência aos atos caridosos, vale destacar sua presença como embaixadora nas seguintes instituições: a “Centrepoin” (1992-1997), responsável por oferecer suporte às pessoas na condição de moradores de rua, e a “The Leprosy Mission” pela qual realizou visitas em diversos hospitais a fim de desconstruir a imagem negativa sobre a lepra. Segundo mencionado pela Princesa, sua atividade filantrópica demonstrava o interesse em conferir proximidade entre a monarquia e seus súditos.

A personalidade de Diana com certeza foi um fator determinante para que ela alcançasse a fama global. Como mãe, se impôs contra os protocolos reais sendo uma figura presente na criação dos filhos. A decisão de amamentar e a exigência de que os herdeiros do trono frequentassem escola pública demonstrou a preocupação da princesa em oferecer a eles uma vida mais adaptada à realidade. Para a princesa era preciso que os herdeiros reconhecessem sua condição de privilégio.

Diana ultrapassou as barreiras da Monarquia e converteu-se em uma das celebridades mais icônicas do século XX. Considerada como ícone *fashion* até os dias atuais, chamou atenção pela escolha de suas roupas. Fazendo uma mescla entre um estilo sofisticado mais ousado e despojado no dia-a-dia, foi consagrada no mundo da moda como uma das mulheres mais bem vestidas de sua época. Além desse fato, Diana Spencer também estabelecia amizade com grandes celebridades, como Elton John e Michael Jackson.

Em meados dos anos 1990, a Princesa Diana já era uma das personalidades mais influentes do mundo. Enquanto sua popularidade aumentava, a do Príncipe Charles parecia ser ofuscada. Nem mesmo o escândalo envolvendo a separação do casal e as suspeitas de traição foram capazes de interferir na influência midiática de Diana.

A imponência de sua imagem e ações filantrópicas ao redor do mundo, garantiram que, mesmo após o período conturbado da separação, sua participação fosse cada vez mais ativa no meio político. Nesse sentido vale destacar seu papel em 1997 no processo de proibição das minas terrestres, como uma “medida utilizada para cultivar o público, principalmente por meio da mídia” (ABREU, 2011, p71).

As minas terrestres, nesse caso antipessoais, representavam alto risco, uma vez

que poderiam ser ativadas facilmente. O convite da organização *Halo Trust* e do *Comitê Internacional da Cruz Vermelha* esperavam que a participação de Diana Spencer atraísse visibilidade ao caso. Após visitar a Angola em 1997 e apoiar a campanha, pode-se dizer (...) que a figura da Princesa conseguiu mobilizar a população e políticos do Reino Unido e de outros países em favor da proibição das minas terrestres antipessoais. (ABREU, 2011, p71).

Embora tenha falecido antes da assinatura do “Tratado de Ottawa” (1997), é indiscutível a importância de Diana Spencer na solução desse caso. Aproveitando a exposição em torno de seu nome, a imagem de Lady Di sobre um campo de minas terrestres veiculada nas mídias, foi o suficiente para chamar atenção a opinião pública e conseguir apoio dos governos.

A história política de casamento em curso desempenha um papel decisivo na abertura ou fechamento de portas para as mulheres na diplomacia. (ENLOE, 2014, p.178). Entretanto, no caso da Princesa de Gales, o casamento foi o instrumento necessário para que pudesse colocar em prática sua visão empática do mundo e ser porta-voz das minorias. As visitas aos países subdesenvolvidos e suporte às causas sociais da época, concederam adoração da população e por consequência aumento da popularidade do regime monárquico. A memória de Diana Spencer foi então eternizada nas falas de Anthony Blair, como “Rainha do Povo”. Esse título conferido pelo ex - Primeiro Ministro do Reino Unido após o falecimento de Diana em 1997 homenageia todos seus esforços em vida e reafirma as contribuições da mesma para política britânica.

## LEGADO POLÍTICO

Em agosto de 1997, após o falecimento de Diana Spencer, a comunidade britânica passa por um profundo processo de luto. Nesse momento o país havia perdido não somente uma figura pública como também uma porta-voz nas questões humanitárias. Após seu falecimento precoce, aos 36 anos, Lady Di deixa milhares de admiradores e uma incerteza enquanto aos rumos políticos a serem seguidos pelo Reino Unido.

Nesse período o cargo de Primeiro Ministro era ocupado pelo líder do Partido Trabalhista, Anthony Blair. Após anos ininterruptos de governos conservadores, a ascensão do Partido Trabalhista quebra um paradigma da política britânica, demonstrando a influência de Diana. Ainda em vida, a missão conferida à Diana na Angola, apesar de não ter sido fator determinante, foi utilizada por Blair para obter apoio à sua candidatura e posterior eleição. Com a campanha contra minas terrestres ganhando destaque no cenário internacional e apoio da opinião pública, o lado conservador ainda impunha barreiras em relação à retirada total desses armamentos. Aliado à bandeira levantada pela Princesa de Gales, o Partido Trabalhista conseguiu ascender no cenário político.

Assim como apontado pelo historiador Eric Hobsbawm, Tony Blair soube associar a imagem de Lady Di não somente ao apoio oferecido pelo partido durante sua campanha quanto após a morte da Rainha do Povo. Na entrevista concedida para o portal da “Folha de São Paulo” em 1997 dias após o ocorrido, Hobsbawm afirma que Blair estava “tentando atrair os sentimentos sobre a morte de Diana a seu favor, para o Partido Trabalhista e para o governo britânico”.

Ainda de acordo com o historiador, a morte da princesa Diana não estava sendo utilizada somente pelo então Primeiro-Ministro, como também pela monarquia a fim de atender interesses próprios. A autopromoção do regime monárquico pode ser considerada como principal objetivo a ser alcançado. Além de ambicionada, após a morte da princesa, a Monarquia tornou-se necessária. Isso porque a família Real tornou-se alvo de diversas críticas devido sua postura adotada. A comoção social foi tão expressiva ao ponto de ser responsável por uma série de quebra dos protocolos monárquicos, tais como o pronunciamento televisionado da Rainha Elizabeth II e a reverência pela mesma diante ao corpo de Diana.

Embora não represente um fator exclusivo, especialistas indicavam o acidente de 1997 como um dos fatores responsáveis para modernização da monarquia britânica. Para Hobsbawm a morte de Diana poderia não significar uma mudança fundamental, entretanto, poderia ser responsável pelo questionamento da Monarquia quando fosse comparado o estilo de vida levado pela família Real em contraste ao levado pela Princesa.

Seguindo ainda essa linha de raciocínio, Tim Hames e Mark Leonard em “Modernising the Monarchy” (1998) apontam essa comparação como “Efeito Diana”. Os autores defendem que independente da figura de Lady Di, uma reforma seria necessária, pois não era mais possível o prosseguimento de uma política na qual “(...) o governo estivesse comprometido com a reforma constitucional, mas indiferente às questões relativas à Coroa” (HAMES; LEONARD, 1998, p.9). Apesar disso, sua influência era perceptível: após uma pesquisa desenvolvida por uma companhia foi demonstrado que mais de 60% das pessoas que responderam a entrevista preferiam a Monarquia conduzida pelo modelo “Spencer”.

Diante deste cenário apresentado, é possível observar que a morte de Diana promoveu uma necessidade de realinhamento entre o governo e a Monarquia para a condução da política britânica. Para isso foram realizados encontros entre Anthony Blair e o Príncipe Charles para discussão das questões pendentes, como o caso das minas, mas também sobre uma possível reforma da Monarquia. Tal reforma visava, sobretudo, uma diminuição dos custos da família Real, a fim de se assemelhar aos padrões de vida da Princesa dos Pobres.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou constatar a força política de Diana Frances Spencer nas relações diplomáticas britânicas. Assim como conceito de diplomacia definido pelas autoras Aggestam e Towns (2018), as práticas de Lady “Di” foram intensivas no exercício da prática da chamada Diplomacia Civil. A figura midiática em alta permitiu a Princesa do Povo levar suas preocupações para o contexto internacional.

Os esforços de Diana Spencer em tornar o mundo menos desigual e mais empático conquistou a admiração de uma geração. Sua influência associada aos impactos de suas ações filantrópicas é responsável por manter vivo o espírito da Princesa até hoje. A questão das minas terrestres solucionada pelo “Tratado de Ottawa” (1997) hoje é defendida pelo seu filho mais novo. Após 22 anos de sua visita à Angola, o Príncipe Harry repete a ação da mãe e refaz o trajeto pelas minas terrestres. Com previsão de retirada dos explosivos até o final de outubro de 2019, Harry ressalta a necessidade desse processo ser concluído para alcançar a paz. Na opinião do Príncipe, as minas terrestres são feridas de guerra que precisam ser superadas para desenvolvimento e proteção da região. Também seguindo os passos da mãe, o Príncipe William, participa ativamente desde 2005 da instituição Centrepoin. Desse modo, o legado filantrópico da Rainha do Povo que foi deixado para o Reino Unido e, em especial, para seus filhos, é seguido hoje pelos mesmos.

A imagem de Diana Spencer também é revivida constantemente pelas esposas de seus filhos, Kate Middleton e Meghan Markle. Assim como feito por Diana em 1981, ambas se recusaram a jurar obediência diante seus esposos e seguir os votos escritos pela realeza em seus casamentos. Além disso, é possível observar nas escolhas das roupas das duquesas a essência e estilo estabelecido pela “Lady Di” durante os anos 1990.

A própria monarquia apresentou mudanças após o fenômeno midiático de Diana Spencer. Após o falecimento da princesa a família real conhecida por ser optar pelo estilo de vida mais reservado, passou a lidar de uma forma diferente em relação a mídia. A postura de Lady Di, no que se refere a presença constante dos veículos de informações, permitiu à Monarquia britânica estabelecer uma relação mais próxima com a população através desses meios.

Tendo assim como referência o papel de Diana Spencer, pode se concluir que representa uma exceção ao parâmetro observado por Chyntia Enloe. A autora afirma em seu livro “Bananas, beaches and bases” (2014), que a presença das mulheres nas Relações Internacionais é frequentemente apagada. Enloe também apresenta o casamento como uma das causas para exclusão, uma vez que seria papel da mulher apoiar a profissão do esposo e zelar pelo bem do casal.

Desafiando uma regra geral, o exemplo de Diana Frances Spencer ultrapassa os limites impostos pela sociedade. Apesar de seu casamento ter a tornado em uma pessoa pública e representante de uma instituição patriarcal, Diana teve atitudes

feministas e politicamente relevantes para o sistema internacional. Com isto pode-se concluir que foi após o seu divórcio que ela se tornou um expoente da defesa das causas humanitárias e filantrópicas que influenciaram em grandes decisões políticas no mundo, elevando o status do Reino Unido no cenário internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Aline Fernandes Vasconcelos. **O Debate Internacional Sobre a Proibição das Minas Terrestres a Partir de uma Análise Sociológica: Os Movimentos Sociais e a Construção de um Novo Esquema de Interpretação**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

AGGESTAM, K.; TOWNS, A. **Introduction: The Study of Gender, Diplomacy and Negotiation** In: \_\_\_\_\_. *Gendering Diplomacy and International Negotiation*. Londres: Palgrave Macmillan, 2018.

BRAGA, Paulo Henrique; CANZIAN, Fernando. **Blair encontra Rainha para discutir futuro da realeza**. Folha de São Paulo, São Paulo, 7 set. 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/9/07/mundo/15.html>>. Acessado em: 13/10/2019.

ENLOE, Cynthia. **Diplomatic and Undiplomatic Wives**. In: \_\_\_\_\_. *Banana, Beaches and Bases*. Los Angeles: University of California Press, 2014.

\_\_\_\_\_. **Gender Makes the World Go Round: where are the women?** In: *Banana, Beaches and Bases*. Los Angeles: University of California Press, 2014.

HAMES, Tim; LEONARD, Mark. **Modernising the monarchy**. Londres: Demos, 1998.

HOBBSAWM, Eric. **Para Hobsbawn, monarquia e Blair “lucram” com a morte de Diana**. [Entrevista concedida a] Paulo Henrique Braga e Fernando Canzian. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 set. 1998.

FERNANDES, Daniel Costa. **A Política Externa da Inglaterra: Análise Histórica e Orientações Perenes**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LADY DI: Suas Últimas Palavras. Direção: Tom Jennings e David Tillman. Reino Unido, 2017. Disponível em: <<https://www.netflix.com/Title/80221317>>. Acessado em: 07/10/2019.



## UM OLHAR DA TEORIA DA GUERRA HEGEMÔNICA SOBRE O USO DO CONFUCIANISMO PELA CHINA

Ivan de Pádua Rodrigues<sup>1</sup>

Thiago Moreira de Souza Rodrigues<sup>2</sup>

### RESUMO

Esse trabalho pretende discutir a atual relação entre a China e os Estados Unidos de acordo com Teoria da Guerra Hegemônica, inspirada no pensamento de Tucídides. De acordo com essa teoria, um dos campos da vida em sociedade a ser instrumentalizado pelos países, que travam a disputa pela hegemonia mundial, é o campo das ideias e da ideologia. Desse modo, pretende-se analisar as possibilidades de a China utilizar o confucianismo como um instrumento cultural próprio, em uma possível guerra hegemônica contra os Estados Unidos. Para tanto, este artigo utilizará a seguinte estrutura: primeiro, será apresentado o que é a Teoria da Guerra Hegemônica; e, em seguida, as possibilidades de Pequim utilizar o confucianismo como uma arma no plano das ideias.

**Palavras-chave:** China, Confucianismo, Guerra Hegemônica.

---

1 Doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

2 Coordenador do curso do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense.

## A TEORIA DA GUERRA HEGEMÔNICA

De acordo com Gilpin (1989), uma das grandes contribuições da obra do historiador Tucídides (460 a.c. - 400 a.c.), a História da Guerra do Peloponeso, foi a Teoria da Guerra Hegemônica que foi formulada tendo como reflexão a experiência histórica da guerra entre as cidades-estados Esparta e Atenas, entre 431 a.c. a 404 a.c. aproximadamente. Nas palavras de Gilpin (Idem, p. 24): “A contribuição fundamental da teoria é a concepção da própria guerra hegemônica e a importância das guerras hegemônicas para a dinâmica das relações internacionais” (minha tradução).<sup>3</sup> Em outras palavras, o resultado de maior impacto da guerra hegemônica, preconizada por esta teoria, é uma mudança profunda e sistemática, na estrutura das relações internacionais nos principais campos da vida em sociedade, como a política, a econômica, a militar e a ideológica.

O contexto histórico, social, político e “internacional”, que antecedeu e gerou a Guerra do Peloponeso, era marcado pela presença de uma cidade-estado que mantinha o poder hegemônico sobre o território da atual Grécia: Esparta. Esta, no entanto, sentia sua supremacia ameaçada pela ascensão de Atenas, que se encontrava em um momento favorável de expansão de seu poder sobre seu entorno geográfico. Atenas, portanto, na Guerra do Peloponeso adquiriu as características de um Estado revisionista que, como tal, questiona o *status quo* do sistema internacional, imposto e mantido pelo Estado hegemon, Esparta no caso. Desse modo, a primeira característica fundamental da Teoria da Guerra Hegemônica é a presença de dois Estados, ou mais que compartilham uma estrutura do sistema internacional que não é condizente com a então distribuição de poder entre eles.

No caso da Grécia Antiga, a “Esparta, a tradicional hegemon dos helênicos, era um regime escravocrata; sua política externa era conservadora e atenta apenas aos interesses estreitos de preservar seu *status quo* doméstico” (GILPIN, 1989, p. 23) (minha tradução)<sup>4</sup>. Gilpin (Idem) demonstra que Atenas, por outro lado, se encontrava em uma situação em que ela, para sobreviver, acabou desenvolvendo outros tipos de economia e de pensamento, cujo resultado final foi o surgimento de um contexto doméstico que lhe permitiu projetar poder para além de seus limites políticos, a ponto de ameaçar o poder hegemônico adquirido pela Esparta.

Gilpin (Idem, p. 21-22) aponta que foram três fatores que fizeram com que os espartanos se sentissem ameaçados pelos atenienses. O primeiro remonta ao início da formação de Atenas, porque esta cidade-estado tinha um solo infértil para a

---

3 No original: “the theory’s fundamental contribution is the conception of hegemonic war itself and the importance of hegemonic wars for the dynamics of international relations” (GILPIN, 1989, p. 24).

4 No original: “sparta, the traditional hegemon of the hellenes, was a slavocracy; its foreign policy was conservative and attentive merely to the narrow interests of preserving its domestic status quo” (Idem, p. 23).



agricultura e, por isso, como os atenienses não conseguiam alimentar toda sua população local, eles começaram a fundar colônias em suas proximidades territoriais e, principalmente ao longo do Mediterrâneo. Desde então, sua principal atividade econômica se tornou o comércio marítimo, a pesca e a exportação de produtos manufaturados em troca de grãos. Esparta, por outro lado, tinha terras propícias para a agricultura, seu comércio era limitado a suas necessidades básicas e não era tão expandido quanto o de Atenas. A economia espartana dependia essencialmente de escravos; e sua sociedade era organizada em função de uma cidade-estado militarista.

O segundo fator diz respeito ao fato de o comércio marítimo ter estimulado os atenienses a desenvolverem uma significativa técnica de navegação e de construção de barcos, o que foi fundamental para que Atenas construísse um poder naval próprio, em oposição ao poder terrestre espartano (Idem). “Enquanto os atenienses cresciam no poder por meio do comércio e do império, os espartanos ficaram para trás e se viram cada vez mais rodeados pelo poder crescente dos atenienses” (GILPIN, 1989, p. 22) (minha tradução)<sup>5</sup>.

Os espartanos não temiam apenas o poder físico e tangível dos atenienses, que eram percebidos no seu desenvolvimento tecnológico e econômico, mas também as possibilidades de Atenas impor sua visão de mundo e de vida em sociedade, como sua democracia. Para os espartanos, o conflito era inevitável e, desse modo, “a fim de evitar que os atenienses dinâmicos e em expansão revertissem o equilíbrio internacional de poder e os deslocassem como o estado hegemônico, os espartanos acabaram entregando um ultimato que forçou Atenas a declarar guerra” (Idem, p. 23) (minha tradução)<sup>6</sup>.

## RELAÇÃO ENTRE A CHINA E OS ESTADOS UNIDOS À LUZ DA TEORIA DA GUERRA HEGEMÔNICA

E como compreender a Teoria da Guerra Hegemônica no sistema das relações internacionais nos dias de hoje e no mundo que está em formação? Não há como responder a essa pergunta sem analisar a relação entre a China e os Estados Unidos no atual sistema internacional. Este, aliás, reflete a distribuição de poder que existe entre os Washington e Pequim? É uma pergunta de grande relevância para a análise do mundo pela lente da Teoria da Guerra Hegemônica, porque, como já foi dito anteriormente, é uma “guerra em que a estrutura total do sistema internacional está

---

5 No original: “while the athenians grew in power through commerce and empire, the spartans fell behind and found themselves increasingly encircled by the expanding power of the athenians” (Idem, p. 22).

6 No original: “In order to prevent the dynamic and expanding Athenians from overturning the international balance of power and displacing them as the hegemonic state, the Spartans eventually delivered an ultimatum that forced Athens to declare war” (Idem, p. 23).

em questão” (GILPIN, 1989, p. 17) (minha tradução). E até que ponto Pequim está, de fato, reivindicando uma mudança no atual sistema internacional, a ponto de gerar um conflito com os estadunidenses, que querem a manutenção do *status quo*? Esta pergunta é relevante, porque nas palavras de Liu e Tsai (2011, p. 28), a “China vê um ambiente global pacífico e estável como uma força estabilizadora para o (seu) desenvolvimento econômico contínuo e uma importante condição prévia para a adesão ao sistema existente” (minha tradução)<sup>7</sup>.

Liu e Tsai (Idem, p. 28-29) apontam que a China não tem nenhuma pretensão de alterar o atual sistema internacional, porque, como o desenvolvimento de sua economia depende do livre acesso à matéria-prima e aos mercados consumidores de outros países, uma guerra, de caráter hegemônico, contra os Estados Unidos pode vir a comprometer profundamente o seu desenvolvimento econômico, porque o poder naval de Washington e de seus aliados, entre eles o Japão, podem bloquear as rotas marítimas de navegação do comércio chinês. Petras (2010, p. 151-152), também aponta que a China é a principal credora dos Estados Unidos e o mercado interno destes ainda é um dos principais destinos de suas exportações. Desse modo, em uma primeira análise, de acordo com o que foi apresentado por Liu e Tsai (2011) e reforçado por Petras (2010) os chineses formularam uma estratégia de crescimento econômico que depende da manutenção da estabilidade política das relações internacionais, o que inviabiliza a contestação da atual estrutura das mesmas, como meio de garantir a expansão de sua economia interna, como é preconizado pela Teoria da Guerra Hegemônica.

No entanto, para melhor analisar até que ponto a atual conjuntura das relações internacionais é passível de ser investigada pela lente da Teoria da Guerra Hegemônica, também é preciso analisar como os Estados Unidos percebem e lidam com a ascensão chinesa. Ou seja, assim como Esparta olhava com grande desconfiança a expansão do poderio de Atenas, estimulando, inclusive, a eclosão de uma guerra como meio de frear os atenienses, como os estadunidenses, que ocupam a posição estrutural do hegemom, respondem a uma perda de seu poder hegemônico para os chineses?

O governo de Barack Obama (2009-2017), por exemplo, formulou “um conjunto abrangente de iniciativas diplomáticas, econômicas e de segurança agora conhecidas como o ‘pivô’ ou ‘reequilíbrio’ da Ásia” (CAMPBELL; RATNER, 2014, p. 106) (minha tradução)<sup>8</sup>. O propósito dessa estratégia de “reequilíbrio” da Ásia e Pacífico consistiu, a princípio, em uma tentativa do governo Obama de voltar as atenções estratégicas para esta região, promovendo o fortalecimento militar de seus principais aliados na região, como Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Filipinas. Não

---

7 No original: “China sees a peaceful and stable global environment as both a stabilizing force for continued economic development and an important precondition to joining the existing system” (LIU; TSAI, 2011, p. 28).

8 No original: “a comprehensive set of diplomatic, economic, and security initiatives now know as the ‘pivot’ or ‘rebalancing’ to Asia” (CAMPBELL; RATNER, 2014, p. 106).

cabe aqui discutir se esta iniciativa de Obama foi bem sucedida, mas, na visão de muitos analistas, a estratégia do reequilíbrio não gerou o efeito desejado de alterar a distribuição de poder do atual sistema internacional a favor dos Estados Unidos, porque o governo de Obama, entre outros motivos, não conseguiu desviar a atenção necessária do Oriente Médio para a Ásia e Pacífico (ALLISON, 2017, p. 8).

Além disso, os Estados Unidos também demonstram iniciativas de caráter econômico com o propósito de barrar o crescimento chinês, porque Kawai (2019, p. 2) demonstra que o governo de Donald Trump (2018-atualmente) levantou unilateralmente barreiras protecionistas contra os produtos de exportações chineses que entram no mercado estadunidense. Como se pode perceber, os estadunidenses se mostram dispostos em alterar as estruturas das relações internacionais a seu favor e em detrimento da China, seja através das barreiras protecionistas, seja através dos incentivos de fazer com que seus aliados, como o Japão, assumam mais funções de manutenção da segurança regional.

Com essas medidas, Washington objetiva, a longo prazo, alterar a distribuição de poder entre ele e a China, porque “a estrutura do sistema (das relações internacionais) é gerado pela distribuição de poder entre os Estados” (GILPIN, 1989, p. 19) (minha tradução)<sup>9</sup>. Cabe perguntar, mais uma vez, como a China reage a essas manobras de alteração da distribuição do poder mundial. Como já foi dito anteriormente, o comércio exterior de Pequim é dependente da manutenção do livre acesso às principais rotas de navegação, uma vez que a costa chinesa é cercado por territórios de outros países. E as principais potências do pacífico, como os Estados Unidos, Japão e a Rússia possuem um significativo poder naval, podendo, inclusive, bloquear as principais vias de navegação.

Para se defender de um possível bloqueio naval, a China vem construindo o que o ocidente denomina de “Colar de Pérolas”, que consiste na criação de uma série de bases navais e áreas em regiões estratégicas do Mar do Sul da China e no Oceano Pacífico. As bases mais importantes, que representam as pérolas, são a base naval de Gwadar no Paquistão e as ilhas artificiais no Mar do Sul da China (PEHRSON, 2006, p. 4). Paulino e Pires (2017, p. 207) demonstram que outra iniciativa chinesa para aumentar sua parcela de poder na estrutura das relações internacionais é, na palavra destes autores:

a iniciativa conhecida como ‘Cinturão e Rota’(ou Nova Rota da Seda), proposta pela China em 2013, é um ousado projeto econômico e geopolítico com o propósito de ampliar e fortalecer a cooperação regional no contexto eurasiático e nas bacias dos Oceanos Pacífico e Índico”.

E mais adiante, eles afirmam que essa Nova Rota da Seda “envolve 65 países,

<sup>9</sup> No original: “that the structure of the system was provided by the distribution of power among states” (GILPIN, 1989, p. 19).

como China, Mongólia, Rússia, nações da Ásia Central, da Ásia Ocidental, a Península da Indochina e a costa oriental da África” (PAULINO; PIRES, 2017, p. 221).

Percebe-se que tanto para a realização do Colar de Pérolas, como também da Nova Rota da Seda o desenvolvimento econômico e, sobretudo tecnológico de Pesquisas foram fundamentais. E aqui há outro aspecto fundamental para que o país em ascensão, no caso a China, consiga aumentar sua parcela de poder nas relações internacionais: capacidade de produzir tecnologia própria, como mola propulsora tanto da economia interna, como também do poder militar (GILPIN, 1989, p. 21). Mas a dúvida ainda permanece, porque, segundo a Teoria da Guerra Hegemônica apresentada por Gilpin, a guerra acontece em um momento em que o Estado em ascensão, no caso a China, reivindica alterações no sistema internacional; ou o Estado hegemônico, ao se sentir ameaçado por aquela, inicia a guerra, como aconteceu entre Esparta e Atenas. Pequim, como já foi demonstrado, não tem interesse em alterar substancialmente a estrutura das relações internacionais orquestrada pelos estadunidenses, porque os chineses dependem dela. E Washington, por seu turno, também depende dos chineses, pois eles são seus principais credores. Há, portanto, uma relação de interdependência entre esses dois Estados, relação essa que não havia entre Esparta e Tucídides no período da Guerra do Peloponeso. Esse fator de interdependência não impossibilita a aplicação da Teoria da Guerra Hegemônica, mas aplicá-la torna-a mais complexa.

## OLHAR DA TEORIA DA GUERRA HEGEMÔNICA SOBRE O CONFUCIANISMO

“Embora as causas subjacentes da guerra possam ser atribuídas a fatores geográficos, econômicos e tecnológicos, o principal determinante das políticas externas dos dois protagonistas era o caráter diferente de seus regimes domésticos” (GILPING, 1989, p. 23) (minha tradução)<sup>10</sup>. Gilpin (Idem) também aponta que o encontro entre as mudanças significativas no contexto internacional e o choque entre os valores sócio-culturais contrastantes entre o país hegemônico (os Estados Unidos) e o Estado em ascensão (a China) pode acarretar na guerra hegemônica. Visto por este ângulo, a Teoria da Guerra Hegemônica adquire uma nova força explicativa, porque a partir dos anos de 1990, é cada vez mais perceptível que a China está a formular uma estratégia internacional com um pensamento próprio, cujas maneiras de pensar e de agir são inspiradas pelo confucionismo. A presença dos ensinamentos de Confúcio se faz perceber na formulação de sua política externa. Deng Xiaoping, por exemplo, que governou o Império do Centro entre 1978 a 1993, criou o termo

---

<sup>10</sup> No original: “although the underlying causes of the war can be traced to geographical, economic, and technological factors, the major determinant of the foreign policies of the two protagonists was the differing character of their domestic regimes” (GILPIN, 1989, p. 23).

Tao Guang Yang Hui (韬光养晦) que, segundo Yang (2017: 58) quer dizer que:

A China deve manter um perfil discreto e não deve procurar desempenhar um papel de liderança no cenário internacional, enquanto realiza algo (crescimento da economia) e promove o estabelecimento de uma nova ordem política e econômica internacionais (minha tradução)<sup>11</sup>.

A política da boa vizinhança, que começou no governo de Deng, é uma das marcas fundamentais da política externa chinesa, porque, como a economia da china é integrada com a economia mundial, torna-se essencial construir uma relação harmoniosa e estável com os países de seu entorno geográfico, principalmente com os Estados da Ásia e Pacífico<sup>12</sup> e com os Estados Unidos (SAMARUGA, 2013: 20). Por isso, de acordo com Samaruga (Idem), Pequim teve que “manter um perfil discreto” que não procurasse “desempenhar um papel de liderança no cenário internacional”. Desse modo, o pensamento confuciano se faz perceber na noção de Tao Guang Yang Hui pelas ideias de harmonia, de estabilidade e de virtude que foram três ideais presentes na política externa chinesa durante o governo de Deng (SAMARUGA, idem: 19).

Segundo Confúcio (2015: 28): “usar a virtude para governar um país pode ser comparado com a Estrela do Norte, que ocupa seu lugar enquanto as outras estrelas giram ao seu redor”. Este trecho dos *Analectos* (2015), de acordo com os comentários do tradutor Sinedino (CONFÚCIO, 2015: 29), aponta que a virtude significa governar com uma política embasada pela ética. No campo das relações internacionais, governar com ética quer dizer que um Estado, no caso a China, não perseguirá seus interesses nacionais, a ponto de gerar conflitos com outros Estados. Já o termo “Estrela do Norte” conota a própria China que, “ao manter um perfil discreto”, não interferirá em assuntos internos de outros países e, menos ainda, em questões estratégicas sensíveis das relações internacionais. Ao formular uma estratégia internacional pautada pela virtude e, por extensão pelo princípio da não-intervenção, a China (a “Estrela do Norte”) automaticamente constrói um ambiente internacional em que “as outras estrelas giram ao seu redor”, mantendo este ambiente estável e harmônico. Aqui, as “outras estrelas” significam os outros países, com quem Pequim mantém relações econômicas de grande importância como, por exemplo, os países do Sudeste Asiático. Desde então, o termo Tao Guang Yang Hui e a imagem projetada por ele de uma China comedida nas relações internacionais tem sido a base para a concepção, no plano das ideias, da política externa chinesa nos demais governos de Pequim.

11 No original: “China should keep a low profile and should not seek to play a leadership role on the international stage while doing something and promoting the establishments of a new international political and economic order” (YANG, 2017, p. 58).

12 Faz-se necessário ressaltar que os países asiáticos, como o Japão, a Coreia do Sul e do Sudeste Asiático também são confucianistas, uma vez que eles sofreram forte influência cultural da China entre os séculos X E XVII.

Jiang Zemin, que sucedeu Deng Xiaoping e governou Pequim entre 1993 a 2003, também criou outro termo com base nas ideias confucianas e no Tao Guang Yang Hui, qual seja: a “Política dos Dezesesseis caracteres” (十六字方針) que, como o próprio nome já diz, se expressa por dezesseis ideogramas chineses (增加信任, 減少麻煩, 發展合作, 不搞對抗) e que, nas palavras de Jiang (apud TAKAGI, 2014: 5) quer dizer “aumentar a confiança, diminuir os problemas, desenvolver a cooperação e evitar o antagonismo” (minha tradução)<sup>13</sup>. A “Política dos Dezesesseis Caracteres” foi criada na ocasião da visita da delegação do Congresso dos Estados Unidos na China após a queda da União Soviética (TAKAGI, 2014: 5). O confucianismo, novamente, se faz perceber, pela constatação de os líderes chineses criarem uma política externa que priorize a estabilidade e a harmonia entre os Estados, já que Pequim deve “diminuir os problemas, desenvolver a cooperação e evitar o antagonismo”.

De acordo com Karl e Wang (1998), Bell (2008) e Wang (2009), um dos pontos de partida para compreender a atual revalorização do pensamento de Confúcio na China é a análise, em linhas gerais, do ambiente doméstico chinês, marcado pela crise de paradigmas ideológicos e de organização socioeconômica, que teriam a função de legitimar o progresso da sociedade e, sobretudo, do Estado chineses. Para Bell (2008), o retorno ao confucianismo se deve ao enfraquecimento da capacidade da ideologia marxista em lidar com os problemas trazidos pela recente fase do capitalismo global.

Karl e Wang (1998) e Wang (2009) também concordam com Bell acerca da crise do marxismo como um fator causador do retorno ao pensamento confuciano. Além disso, Wang (2009) também considera que o reaparecimento das ideias de Confúcio também se deve ao questionamento, entre os intelectuais, sobre até que ponto é vantajoso para Pequim desenvolver seu capitalismo de estado, como também modernizar sua sociedade de acordo com o conceito de “modernidade”. Este conceito, na visão de Wang (Idem), por refletir as especificidades do continente europeu, não há como ser universalizado. “Na Europa, a modernidade é intimamente conectada com o processo de secularização e, como resultado, encontra suas expressões mais poderosas (...) em sua fé na racionalização da lei e da ordem” (WANG, 2009: 75) (minha tradução)<sup>14</sup>. Desse modo, Wang (Idem) aponta que, como resultado do processo de secularização, houve a separação, por exemplo, entre a economia e a política.

A noção de “moderno” acima descrito, de acordo com Wang (Idem), não se aplica no caso chinês, porque uma das especificidades da China é um profundo controle político do Estado na sua vida econômica, não havendo, portanto, a separação

13 No original: “信頼を増進し, トラブルを減らし, 協力を発展させ, 対抗しない” (apud TAKAGI, 2014: 5).

14 No original: “In Europe, modernity is closely connected to the process of secularization, and as a result it finds its most potent expressions in the worship of reason; (...) in the faith in the rationalization of law and order” (WANG, 2009: 75).

entre economia e política, como foi, teoricamente, na Europa. Novamente diante de um contexto de crise de pensamento interno, Karl e Wang (1998: 21) demonstram que o Novo Movimento Iluminista, que foi um movimento de intelectuais chineses, foi um dos primeiros que recorreu ao confucianismo para pensar se o capitalismo nos moldes ocidentais, que prega a separação entre política e economia, é adequado para Pequim.

A necessidade de estabilizar o seu relacionamento regional, também é outro imperativo para o retorno do confucianismo, porque a Ásia e Pacífico é, ao mesmo tempo, o atual centro gravitacional do capitalismo mundial, como também uma região do globo instável do ponto de vista do equilíbrio de poder entre seus principais atores: China, Japão e os Estados Unidos. Além da Índia e da Rússia que também exercem certo poder naquela região. Esta instabilidade, ainda que se encontre estável, coloca os chineses em uma situação delicada, porque eles não podem assumir uma estratégia internacional em que os Estados Unidos, e também o Japão e os demais países da Ásia e Pacífico, se sintam ameaçados. Desse modo, a atual conjuntura da Ásia e Pacífico também criou, assim como os condicionantes internos, uma demanda para que os chineses voltassem a valorizar o confucianismo, como uma fonte de valores e de significados para a formulação de sua política externa, como foi demonstrado anteriormente nos governos de Deng Xiaoping e Jiang Zemin.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o exposto até aqui, é possível identificar um movimento na China, conduzido por uma parcela de seus intelectuais, como Wang (2009), de revalorização do confucianismo. A capacidade de projetar uma política externa com pensamento próprio, como foi demonstrado anteriormente nos governos de Deng Xiaoping e Jiang Zemin, é um indício de que a China, definitivamente, não está disposta a abraçar os valores criados pelo ocidente (democracia, liberalismo, direitos humanos) como requisito para se manter na atual ordem internacional. De acordo com a Teoria da Guerra Hegemônica, o choque entre as ideias divergentes do Hegemon, os Estados Unidos, e o Estado revisionista, a China, é um dos combustíveis de eclosão da guerra hegemônica. Mas as chances de Pequim alterar significativamente a atual ordem internacional são muito improváveis, porque a China depende dela.

Cabe ao futuro demonstrar o que vai acontecer, porque as mudanças sistêmica na distribuição de poder entre os Estados mais poderosos demandam muito tempo. Esses períodos longos refletem, na realidade, a própria natureza das guerras hegemônicas, porque essas guerras geram mudanças sistêmicas nas estruturas das relações internacionais, e toda transformação em larga escala demanda tempo, uma vez que as fricções ocasionadas pelo conflito travado entre o Estado hegemônico e o(s) revisionista(s) são de muitas ordens. A própria disputa pela imposição de um sistema internacional que reflita os valores internos de um Estado revisionista enfrenta

resistências do Estado hegemom e de seus aliados. E as guerras, muitas vezes, funcionam como agentes catalizadores dessas mudanças sociais, econômicas e políticas que são, em muitas ocasiões, desencadeadas por forças subjacentes das sociedades que não reconhecem as fronteiras políticas das unidades estatais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham. *Destined for War: can America and China escape Thucydide's trap?* p.3-24; p. 89-132. London: ScribePublication, 2017.

GILPIN, Robert. "The Theory of Hegemonic War". In: Rotberg&Rabb (org.). *The Origin and Prevention of Majors Wars*. P. 15 a 37. Cambridge: Cambridgege University Press, 1989.

BELL, Daniel A. *China's New Confucianism Politics Politics and Everyday Life in a Changing Society*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CAMPBELL, Kurt M.; RATNER, Ely. "Far eastern promises: why Washington should focus on Asia". *Foreign Affairs*, vol. 93, n. 3, p. 106-112, maio-junho de 2014. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/24483410?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/24483410?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acessado em 1 de junho de 2019.

CONFÚCIO. *Analectos*. Traduzido por Giorgio Sinedino. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CHEN, Z. "Nationalism, internationalism and Chinese foreign policy". *Journal of Contemporary China*, 14(42), 35-53, 2005.

LIFF, A.P. "Policy by other means: collective self-defense and the politics of Japan's postwar constitutional reinterpretations". *Asia Policy*, n. 24, junho, 2017. Disponível em: <[http://www.nbr.org/publications/asia\\_policy/free/ap24/AsiaPolicy24\\_Liff\\_July2017.pdf](http://www.nbr.org/publications/asia_policy/free/ap24/AsiaPolicy24_Liff_July2017.pdf)>. Acessado em maio de 2018.

LIU, Tony Tai-Ting; TSAI, Tung-Chieh. *Swords into ploughshares? China's Soft Power strategy in Southeast Asia and its challenges*, 2011. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/289658085\\_Swords\\_into\\_ploughshares\\_China's\\_Soft\\_Power\\_strategy\\_in\\_Southeast\\_Asia\\_and\\_its\\_challenges](https://www.researchgate.net/publication/289658085_Swords_into_ploughshares_China's_Soft_Power_strategy_in_Southeast_Asia_and_its_challenges)>. Acessado em 30 de junho de 2019.

KAWAI, Masahiro. "Rules-based Global Economic Governance at Risk: Challenges of US Unilateralism and China's State Capitalism". *AJISS-Commentary The Association of Japanese Institutes of Strategic Studies*. N. 270, 20 de junho de 2019. Disponível em: <[http://www2.jiia.or.jp/en\\_commentary/pdf/AJISS-Commentary270.pdf](http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/pdf/AJISS-Commentary270.pdf)>. A cessado em 30 de jun. de 2019.

KARL, Rebecca E. WANG, Hui. "Contemporary Chinese Thought and the Question of Modernity". *Social. Social Text*, p. 9-44, n. 55, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/466684>Accessed>. Acessado em 1 de ago. de 2018.



- NYE, Joseph S. *Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- PATROCÍNIO, Bárbara Moreira Fonseca. “O Colar de Pérolas como uma estratégia geopolítica”. *Conjuntura Internacional – PUC Minas*. Setembro de 2018. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/09/12/o-colar-de-perolas-como-uma-estrategia-geopolitica/>>. Acessado em 27 de jun. de 2019.
- PAULINO, Luís Antônio; PIRES, Marcos Cordeiro. “Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa ‘cinturão e rota’ como uma estratégia de desenvolvimento pacífico”. *Relaciones Internacionales – n. 53*, 2017. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/3793/3939/>>. Acessado em 28 de jun. de 2019.
- PEHRSON, Christopher J. *String of Pearls: meeting the challenge of China’s rising power across the asian littoral*, 2006. Disponível em: <<https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub721.pdf>>. Acessado em 2 de julho de 2019.
- PETRAS, James. “O aprofundamento do conflito sino-americano”. In: *Tensões Mundiais*. v. 6 n. 10 jan/jun de 2010. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/issue/view/71>>. Acessado em 30 de jun. de 2019.
- SAMARUGA, Melisa. *The influence of Confucianism in Chinese Foreign Policy (1971-2013)*. Aalborg University, 2013. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/262103770\\_The\\_influence\\_of\\_Confucianism\\_in\\_Chinese\\_Foreign\\_Policy\\_1971-2013](https://www.researchgate.net/publication/262103770_The_influence_of_Confucianism_in_Chinese_Foreign_Policy_1971-2013)> . Acessado em 1 de setem. de 2018.
- WANG, Hui. *The End of the Revolution – China and the Limits of Modernity*. Nova York: verso 2009.
- WANG, Hui. *China From Empire to Nation-State*. Traduzido por Michael Gibbbs Hill. London: Harvard University Press, 2014.
- WANG, Hui. *China’s Twentiey Century*. Editado por Saul Thomas. New York: Verso, 2016.



## CAPITAL SOCIAL: ORIGEM, APLICAÇÕES E FORÇAS ARMADAS

Matheus Rangoni Pacheco Soares

### INTRODUÇÃO

O relacionamento entre pessoas é toda a base da humanidade como conhecemos, a troca de informações, cultura e experiência é o que leva a raça humana a uma contante evolução e adaptação a situação. O produto desse relacionamento entre pessoas é chamado de capital social, pode-se entender como uma moeda de troca dos relacionamentos grupais, tal moeda dita o nível de confiança que o grupo exprime e demonstra o grau de relacionamento do mesmo.

Neste artigo procuraremos entender quais fatores causam que sociedades desenvolvam diferentes níveis de capital social e se fatores sociais e ambientais podem causar mudanças em tal moeda. Também discorreremos sobre a importância do capital social na vida cotidiana e como o mesmo é de vital importância para as forças armadas, representada neste artigo pela Marinha do Brasil.

### DEFINIÇÃO

O capital social é um fenômeno que começou a ser pesquisado mais profundamente em décadas recentes por pesquisadores como Pierre Bourdieu, que definia como capital social “um agregado de recursos que estão ligados a uma rede durável de relacionamentos, institucionalizados ou não, e que provê para seus membros suporte capital de propriedade coletiva”. Em sua análise, Bourdieu demonstrava que a vida em um grupo poderia trazer benefícios para seus membros e que essa troca de benefícios é por si motivo para a manutenção de um relacionamento de qualidade.

Outro pensador desta área, James Coleman, definiu como “O conjunto de recursos inerentes às relações familiares e a organização social da comunidade que ajudem ao desenvolvimento cognitivo dos jovens”. Coleman acreditava que o capital social se dividia em três; Nível de confiança que se aplica a uma sociedade com capital social elevado em que o conhecimento da índole social é tido como positivo por todo grupo e, portanto existe uma confiança mútua; Canais de trocas de informações e ideias que servem para que a sociedade troque conhecimento entre si e assim se desenvolva; e por último as normas e sanções que seriam a forma de garantir o cumprimento do capital social através de medidas de energéticas.

O conceito mais popular de capital social vem de Putnam que o define como “traços da vida social- redes, normas e confiança- que facilitam a ação em prol

de um bem comum”. Neste artigo iremos caracterizar capital social como a moral social de determinadas nações e/ou populações e o como a qualidade das relações grupais das mesmas influenciam nas ações dos seus habitantes, tanto para o bem quanto para o mal de seus membros

## SURGIMENTO DO CAPITAL SOCIAL

É fato que o capital social varia de sociedade em sociedade, entretanto quais fatores podem gerar tais tipos de mudança? Acredita-se que tal fato pode estar correlacionado diretamente com fatores como o desenvolvimento da civilização em tal local, tipo de colonização sofrida, fatores ambientais e se a nação passou por momentos de dificuldade de proporções imensas. Tais agentes possuem ligação direta com o comportamento social desenvolvido pelas pessoas que sofreram suas ações, e assim por conseguinte também influenciam diretamente no capital social.

### **Tipos de colonização**

O mundo como conhecemos hoje começou a ser descoberto durante o final do século XV e no século XVI, durante o período das grandes navegações. Em tal época as nações que haviam alcançado uma unificação de suas terras na forma de reinos e por consequência se desenvolvido com mais eficiência que outras, que ainda não possuíam uma unificação nacional e viviam em conflitos entre reinos em seu próprio território.

As nações que são o símbolo, quando pensamos em tal fase da nossa história, são Portugal e Espanha, seguidos depois por nações como Holanda, Inglaterra e França. Essas nações lançavam seus navios ao mar em busca de territórios, riquezas e especiarias para que pudessem gerar riquezas para seus reinos. Por diversas vezes durante essas empreitadas eles chegavam a terras que ainda não eram povoadas e se as mesmas possuíam riquezas ou condições favoráveis a plantação estas eram exploradas pela nação que a encontrou; assim temos um exemplo do que conhecemos hoje como colônias de exploração, que possuíam apenas o intuito de aproveitar-se da região o máximo possível e drenar suas riquezas e capacidade produtiva mas não de se habitar lá.

Por outro lado, no século XVIII, temos a descoberta do que hoje é conhecido como Estados Unidos da América pelos Ingleses. Concomitante com tal descoberta também estava acontecendo a revolução protestante na Inglaterra e isso levou a uma fuga de diversos ingleses para viverem no novo mundo, assim temos um exemplo do que conhecemos como colônias de povoamento, que possuem não um intuito de exploração mas sim de desenvolver uma sociedade no local.

Tomando como exemplo, para demonstrar como a diferença do tipo de colonização influencia diretamente na formação do capital social, temos novamente

os Estados Unidos da América, que tiveram seu norte colonizado com um fim de povoamento e seu sul colonizado com o intuito de exploração. Esse embate entre os tipos de sociedade que se formaram levou a guerra civil americana na qual o norte acreditava em ideias de igualdade, evolução econômica, liberdade para os escravos e se desenvolver industrialmente, enquanto o sul ainda se mantinha escravocrata, conservador e ainda preso a uma vida rural. Entretanto tais diferenças não se faziam presentes só naquela época mas sim até hoje, percebemos até hoje que o sul dos EUA ainda possuem um pensamento conservador e até muitas vezes preconceituoso, tendo como os exemplos as marchas neonazista que ocorreram recentemente como a de Charlottesville; enquanto o norte americano possui um pensamento de liberdade, desenvolvimento intelectual e tecnológico, de não diferenciação e desenvolvimentista.

### Questões ambientais

Podemos correlacionar diretamente questões ambientais com o desenvolvimento humano em certas regiões. Locais que apresentam dificuldades para o desenvolvimento de civilizações também seriam os locais com mais chances de prosperar, enquanto condições favoráveis levariam a uma chance menor de se evoluir ou se desenvolver. Toynbee propõe estilos do meio físico que levariam os homens a se desenvolverem e se tornarem fortes, estes seriam: As regiões áspers; Solos Novos; as pressões; e o da inferioridade. Outro fator que é de vital importância para que se criem sociedades preparadas é o acesso ao mar, as águas doces e as rotas comerciais, pois tais saídas são extremamente necessárias tanto para o crescimento econômico tanto quanto para o social,

Mas como iremos relatar as condições ambientais e climáticas ao desenvolvimento de capital social? Se levarmos em conta o que o geógrafo grego Heródoto, ano 424 A.C, dizia que “terras férteis, homens indolentes; terras áspers, homens duros”. Logo percebemos que as questões geográficas influenciam diretamente na psique humana, se analisarmos as coincidências existente entre nações latinas, que são conhecidas por serem mais calorosas, receptivas e festivas, e comparamos a nações nórdicas, que possuem características mais fechadas e conservadoras, podemos perceber que talvez as condições climáticas influenciem diretamente neste fator.

Ao mesmo tempo podemos perceber que nações mais concentradas ao norte e nas regiões que as condições para o desenvolvimento humano eram escassas, são as que possuem um maior índice de capital social na atualidade. Qual o motivo de isso acontecer? As situações adversas pelas quais tais civilizações tiveram que passar para serem capazes de evoluir os fizeram criar uma entidade grupal que os uniu, através de tal entidade perceberam que o respeito ao grupo e a bom convivência são condições *sine qua nom* para a sobrevivência. A internalização de tal crença levou a uma confiança grupal muito elevada e por consequência a um capital social elevado.

Por outro lado temos nações que sempre tiveram condições favoráveis para o

seu desenvolvimento, entretanto está crença de facilidade levou a uma acomodação e a preocupações com outras questões que não a sobrevivência. Esta falta de necessidade do grupo se unir para sobreviver acaba gerando um sentimento de não pertencimento grupal e eleva o pensamento individualista das pessoas. Tal segregação grupal é um fator que não gera confiança no grupo, assim diminuindo o capital social.

### **Tragédias**

Vimos como o capital social pode ser influenciado por fatores ambientais e geográficos e como a maneira na qual a sociedade foi formada também tem correlação direta com o nível de capital social. Porém alguns eventos podem mudar o capital social já estabelecido, mas quais seriam esses eventos? Situações que causam um grande abalo a sociedade, tais como guerras, catástrofes ambientais ou governos que proporcionaram situações traumáticas. Tendo a Alemanha como exemplo, durante o período na qual a mesma estava sobre o governo nazista o capital social alemão era extremamente baixo com segregação racial e social, com mensagens de ódio e supremacia sendo pregadas para a sociedade; entretanto com o final da guerra, com o fim do partido nazista e com o holocausto vindo a luz da sociedade, uma mudança no comportamento da sociedade que permanece até a atualidade, fazendo com que a mesma se tornasse um exemplo na luta contra preconceito e diferenciações sociais e raciais.

Mas por qual motivo as tragédias levariam a mudanças? Ao se passar por épocas de dificuldades coletivas o grupo deve ser unir para poder sobreviver as condições adversas apresentadas, essa união baseada na instinto de sobrevivência gera uma coesão grupal e um sentimento de codependência grupal que geraria confiança grupal e portanto aumentaria o capital social elevado. Por exemplos localidades que foram destruídas por guerras tenderiam a se unirem para se reconstruírem e portanto possuírem um grande grau de coesão grupal.

## **INFLUÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL NA SOCIEDADE**

### **Importância do capital social**

Sabemos que o capital social e de imensa importância para a vida em sociedade mas em que ele realmente influencia? Considerando o capital social a moeda de troca que as pessoas de uma sociedade usam para coabitar podemos fazer um paralelo com a economia em si, uma moeda forte inspira confiança no mercado financeiro. O mesmo acontece com o capital social, quanto mais elevado ele for maior o nível de confiança que a sociedade possui nela mesma.

### **Capital social elevado x baixo**

A diferenciação entre uma sociedade com capital social baixo e elevado é muito simples de se perceber e se faz presente em pequenas coisas do dia a dia. Uma sociedade com capital elevado é uma que não possui um grande desenvolvimento moral e ético e por isso precisa de medidas coercivas, medidas legais impostas pelo governo, tendo por exemplo a necessidade do governo de instalar fiscalizadores de velocidade em uma avenida para garantir que a velocidade limite seja respeitada. Sociedades com capital elevado baixo tendem a ser menos desenvolvidas economicamente e socialmente pois a falta de harmonia grupal atrapalha a evolução socioeconômica, além de possuírem um maior grau de violência urbana pois não existe uma segurança e nem um respeito grupal entre seus membros, podemos perceber isso com brigas no trânsito que acontecem diariamente e normalmente por motivos pequenos.

Sociedades que possuem capital social elevado possuem um investimento alto no desenvolvimento da moral e da ética entre as pessoas, sendo sempre incentivado o respeito ao grupo e a coabitação entre seus membros. Tais medidas levam a confiança social e o que por consequência demanda um baixo investimento em medidas coercivas para sociedade. Em sociedades com capital social elevado é comum ver atos de civismo e respeito as normas por se acreditar nas mesmas e não por medo de medidas legais, tendo por exemplo o respeito ao semáforo vermelho independentemente de se ter alguém esperando para atravessar a rua ou da hora. Outro exemplo comum em sociedades com capital social elevado é o fato de as pessoas não se preocuparem em deixarem seus carros abertos na rua ou suas casas com a porta destrancadas, pois existe um alto nível de confiança social.

### **Medidas para se elevar o grau de capital social**

A condição *sine qua nom* para desenvolver um alto nível de capital social é se investir em moral e ética, além de se promover medidas para que se eleve o sentimento de grupo sobre o pensamento de individualismo presentes em sociedades com capital social baixo. Ensino de matérias como filosofia, sociologia e vida e em sociedade para crianças e adolescentes no período de formação moral dos mesmos para que se internalize a se fazer o certo por se acreditar nele ao invés de por medo de repercussões legais. Outra medida é incentivar a pratica esportiva e outras atividades que necessitem de um grupo em harmonia para se alcançar a vitória ou o objetivo, assim desenvolvendo o sentimento de pertencimento grupal nos jovens. Quando um certo grau for alcançado pode-se diminuir os níveis de coerção social para que se demonstre a sociedade que o governo também confia nela e assim continuar seu desenvolvimento.

## CAPITAL SOCIAL NAS FORÇAS ARMADAS

As forças armadas possuem um alto índice de capital social, algo que é reconhecido por grande parte da população civil que enxerga nos militares virtudes que dificilmente se encontram na sociedade como patriotismo, respeito e honra.

### **Razões de um capital social elevado**

As razões para um padrão tão elevado do capital social nas forças armadas é a internalização de conceitos como hierarquia e disciplina, honra e civismo. Na vida militar a convivência grupal e a confiança são necessárias, os militares são os profissionais da guerra e a condição básica para que eles avancem nos fronts de batalha é o conhecimento de que ele pode confiar plenamente sua vida ao combatente que está ao seu lado.

Desde o período de adaptação a vida militar é ensinado aos jovens combatentes a necessidade de saber seguir ordens, a consequência de seus atos, os motivos pelos quais uma vida virtuosa é necessária e, acima de tudo, a importância de uma boa convivência em seus membros, tendo por exemplo, o juramento a bandeira que diz em uma passagem “(...) prometo cumprir rigorosamente as ordens das autoridades a quem estiver subordinado, respeitar os superior hierárquicos, tratar com afeição os irmãos de arma e bondade os subordinados (...)”, assim percebe-se que desde seu ato inicial na vida militar, já é incentivado um relacionamento grupal desenvolvido.

### **Capital social e liderança**

É vital para os líderes militares que estimulem o capital social dos seus subordinados sempre os estimulando a evoluírem tanto socialmente quando intelectualmente. Sempre deve tentar criar um clima de confiança tanto entre seus liderados quanto com eles, se mostrando presente tanto para resolver questões haver com o trabalho mas também ajudar a resolver questões da vida pessoal.

Esse ambiente é extremamente necessário para que o exercício da liderança militar possa ser realizado plenamente. Um oficial que consegue captar seus subordinados tanto profissionalmente quanto pessoalmente possui uma tendência a possuir uma carreira muito mais exitosa que a de um que não se preocupe com a convivência do grupo.

### **Família naval**

Levando em conta a Marinha do Brasil como um caso impar dentre as forças armadas, pois o meio fundamental de combate naval são seus navios e submarinos que diferentemente dos meios das outras forças, estes possuem a finalidade de permanecer no local de batalha e se deslocar até ele. Tais fatos fazem do meio naval uma



casa além de um meio de combate, com sua tripulação passando cerca de dois a três meses vivendo em conjunto. Essa particularidade demanda que o capital social e o clima organizacional dentro dos mesmos sejam extremamente elevados para que seja possível uma convivência agradável, mas ao mesmo tempo eficaz e eficiente na missão.

A Marinha promove ações para criar uma integração entre as famílias dos militares e a carreira naval, este projeto se chama “Família Naval”. Através deste a união entre as famílias dos homens do mar aumenta e a confiança da mesmas na instituição, o que por consequência causa um relaxamento dos militares quando se lançam ao mar e os permitem focar na tarefa pois sabem que existe todo um suporte as suas famílias sendo promovido pela Marinha.

## COMO O MEIO DIGITAL INFLUÊNCIA O CAPITAL SOCIAL

Encontramos uma dificuldade na atualidade ao analisarmos capital social como um produto de um grupo que se relaciona, pois hoje em dia o relacionamento não se abstém somente ao meio físico, mas também ao digital. Então poderíamos considerar que existe um capital social virtual? Ao levarmos em conta que o mundo virtual cada dia mais se sobrepõe ao mundo real no quesito de relacionamentos e que atualmente o mundo todo se conecta em uma única sociedade que possui um grande nível de troca de informações e uma predisposição a evolução conjunta da humanidade, exemplo de sociedade com capital elevado. Entretanto percebe-se que neste meio digital também existem áreas que presam pela individualidade, pela segregação grupal e se obter vantagens sobre o grupo, exemplos típicos de sociedades com capital social baixo.

Assim percebemos que na própria comunidade virtual, que teoricamente é um espaço único, pois não existem barreiras geográficas, existe uma diferença de capital social entre as pessoas, tal fato pode ser atrelado principalmente a uma questão de moral mais profunda, pois no ambiente virtual o anonimato leva as pessoas a não se preocuparem com sua imagem no grupo e por esse motivo não se preocupam em pesquisar pelo capital social. Logo, podemos perceber que uma sociedade com capital social elevado não é garantia que seus membros possuirão um capital social virtual elevado, já que a falta de coerção grupal online leva o indivíduo a agir da maneira que ele realmente quer sem medo de ser excluído do grupo.

## CONCLUSÃO

Por fim podemos perceber que o capital social é um assunto extremamente complexo e com muitos estudos a serem feitos ainda. Os fatores que geram sua criação ainda se mostram nebulosos como a diferença entre capital social entre

sociedades que teoricamente tiveram desenvolvimentos parecidos. O capital social é a moeda de troca nas relações humanas e sua importância tanto na sociedade civil quanto nas organizações militares. Além de percebermos que o capital social está evoluindo e não se aplica mais apenas as relações físicas mas também já ao mundo virtual.

## REFERÊNCIAS

MEIRA MATTOS, Carlos. **Geopolítica**: volume 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2011. 315 p. v. 1.

ALBAGLI, Sarita. **Capital social e o desenvolvimento social**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://www.dep.ufscar.br/blog/iod/wp-content/uploads/2009/12/17-ALBAGLI-E-MACIAL.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

PORTES, Alejandro. **CAPITAL SOCIAL: ORIGENS E APLICAÇÕES NA SOCIOLOGIA CONTEMPORÂNEA**. [S. l.], 2000. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-65292000000200007&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-65292000000200007&script=sci_arttext&tlng=es). Acesso em: 18 out. 2019.

JURAMENTO a bandeira. [S. l.], 2016. Disponível em: <https://www.asaartigosmilitares.com.br/p/juramento-a-bandeira-nacional>. Acesso em: 18 out. 2019.

## CONTENÇÃO NO MAR DA CHINA ORIENTAL: O CASO DAS ILHAS DIAOYU/SENKAKU

Andrei Tartaroni S. Gomes da Rocha<sup>1</sup>

### RESUMO

A histórica disputa sino-japonesa pela soberania das ilhas Diaoyu/Senkaku, localizadas no Mar da China Oriental, constitui ponto nevrálgico para o equilíbrio de forças que atuam no Leste Asiático. Apesar da maior intensidade dos conflitos no Mar do Sul da China, regionalmente o Japão consubstancia-se como principal rival ao expansionismo marítimo-comercial chinês, de modo que compreender as motivações das reivindicações chinesas sobre as ilhas em tela torna-se crucial para fundamentar a atuação chinesa no seu espaço marítimo. Foram utilizadas análises de fluxo de tráfego marítimo que reforçaram o paradoxo existente entre as relações político-comerciais sino-japonesas, indicando que, apesar do tenso cenário, o fluxo de comércio marítimo entre os dois países permanece elevado, sugerindo uma possível limitação para a atuação chinesa no mar.

**Palavras-chave:** Disputa Marítima; Ilhas Diaoyu/Senkaku; Mar da China Oriental

---

<sup>1</sup> Formando em Geografia/bacharelado na Universidade Federal Fluminense.

## INTRODUÇÃO

A China permaneceu durante longa data como um país dominante na Ásia. Os atuais territórios da Coreia e Japão já foram partes integrantes do “Império do Meio” que, diferentemente das potências ocidentais, nunca procurou derrubar ou colonizar outros territórios; em vez disso, já na dinastia Han (206 a.C. - 220 d.C.), os chineses ergueram um sistema de estados tributários que eram submissos politicamente aos imperadores em troca de recompensas materiais (LOHEMEYER, 2008). Nessa senda, por séculos os japoneses estiveram sob a órbita de influência chinesa em um processo facilitado não somente pela proximidade geográfica, como também por questões culturais [a escrita japonesa, por exemplo, é composta não somente por caracteres de origem japonesa-Hiragana e Katakana], como também por caracteres adquiridos da dinastia Han, e conhecidos como Kanji (漢字). Apesar da aparente estabilidade, uma série de eventos iniciados no século XIX marcaram o início das tensões entre as potências em tela, de modo que disputas territoriais se consolidaram ao longo dos últimos dois séculos na intrincada relação sino-japonesa.

A disputa pela soberania das ilhas Diaoyu (para os chineses) e Senkaku (para os japoneses) emergiria neste contexto disruptivo, sendo configurada não somente como uma disputa territorial mas também marítima (LOHMEYER, 2008). De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (doravante CNUDM), as ilhas, que estão sob a soberania de determinado Estado, condicionam a criação de uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 40.000 km<sup>2</sup> no seu entorno (CNUDM, 1982) e, portanto, o país que detivesse a palavra final sobre a soberania das ilhas supra mencionadas se tornaria automaticamente o proprietário dos recursos naturais ali presentes.

Assim, a partir das considerações iniciais, este artigo visa chamar atenção para o paradoxo histórico no sentido da disputa sino-japonesa pelas ilhas Diaoyu/Senkaku, que, se não foi capaz de aumentar as rusgas políticas entre os países em tela, não amenizou o imbricamento econômico constituído entre os mesmos. Para tanto, o estudo se divide em três partes complementares. Após situar espacialmente as ilhas, este trabalho optou por recortar no tempo quatro distintas fases da disputa de modo a delinear brevemente os principais marcos históricos e jurídicos do conflito e com isso lançar luz perante as inúmeras incongruências que permeiam as relações sino-japonesas desde o final do século XIX até o presente. Por fim, delinea-se os desafios postos para a segurança regional no Leste Asiático e que permeiam não somente os principais atores locais (China e Japão), como também os Estados Unidos. Para fins de execução do estudo, a metodologia recorre à revisão bibliográfica calcada em literatura estrangeira anglo-japonesa, assim como do uso de recurso cartográfico baseado em dados AIS (*Automatic Identification System*) oriundos do aplicativo *Marine Traffic*.<sup>2</sup>

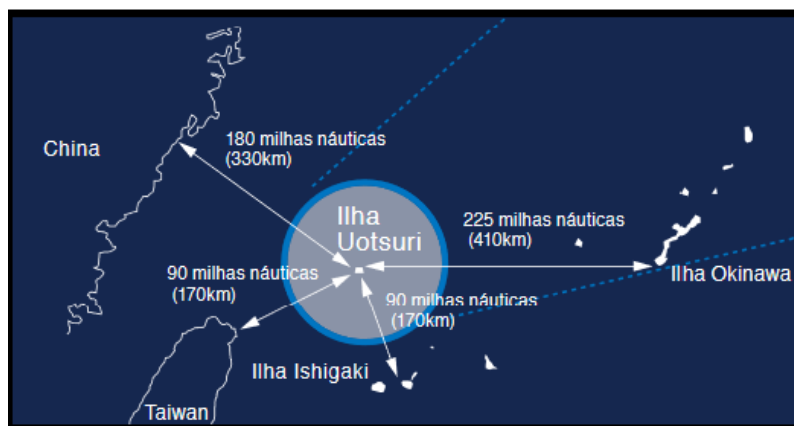
2 O AIS (Sistema de identificação automática) é um sistema de rastreamento automatizado amplamente utilizado no mundo marítimo. Graças a esse sistema, informações da embarcação e dados posicionais podem ser trocados eletronicamente entre estações AIS. As informações fornecidas pelos equipamentos AIS a bordo dos navios, após serem coletadas, são transferidas para os principais servidores da MarineTraffic. Para mais detalhes, acessar [www.marinetraffic.com](http://www.marinetraffic.com)

## AS ILHAS DIAOYU/SENKAKU

As Ilhas Diaoyu / Senkaku estão situadas no Mar da China Oriental, cerca de 400 km a oeste de Okinawa e 170 km a nordeste de Taiwan e são compostas por cinco ilhas vulcânicas e três afloramentos rochosos (Figura 1). Desde 1940, estão desabitadas e sustentam uma flora escassa de pouco valor econômico, exceto por algumas atividades de pesca e coleta de penas. Contudo, em 1969, uma pesquisa da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Extremo Oriente (UNECAFE) revelou a existência de grandes reservas de petróleo na plataforma continental no entorno do arquipélago o que, por sua vez, representaria um valor de cerca de US\$ 6 trilhões. Além do petróleo, estima-se que 200 bilhões de metros cúbicos de gás natural também estariam localizados na região. (LOHMAYER, 2008).

A partir da geografia física em questão e da posição das ilhas, verificam-se disputas estratégicas para fins de apropriação dos recursos naturais ou de soberania nacional entre China e Japão. Assim, para melhor compreender os fundamentos das atuais reivindicações pela soberania das ilhas, bem como o porquê das mesmas constituírem um paradoxo nas relações sino-japonesas inicialmente faz-se necessário realizar uma breve retrospectiva histórica, envolvendo quatro distintas fases da disputa.

Figura 1: Localização das ilhas Diaoyu/Senkaku.



Disponível em <<https://www.mofa.go.jp/index.html>>. Acessado em 10/10/2019

### 2.1.Primeira fase(1895-1970)

O século XIX foi marcado pelo processo de expansão imperialista das principais potências européias. Nesse sentido, as guerras do ópio contra a Grã-Bretanha (1839-1842, 1856-1860) e a guerra sino-francesa (1884-1885) revelaram a vulne-

rabilidade chinesa diante do envolvimento com o Ocidente, causando um profundo impacto nas relações regionais tradicionalmente hierárquicas do Leste Asiático. Além disso, as incursões ocidentais na China também desempenharam um papel importante ao preparar o cenário para a tentativa japonesa de conquistar uma hegemonia regional (GREVE; LEVY, 2018).

O Japão, por sua vez, inicia naquele momento o seu processo de abertura para o Ocidente. Com sua crescente pujança industrial e econômica conquistada após a Restauração Meiji de 1868, o país viu uma oportunidade para contestar a influência chinesa na Coreia, um estado rico em minerais e já consolidado como um dos mais importantes tributários do Império Chinês (GREVE; LEVY, 2018). Os embates sino-japoneses pela Coreia culminariam na Primeira Guerra Sino-Japonesa (1894-1895), de modo que, com o seu fim, fora assinado o Tratado de Shimonoseki (*Shimonoseki Jōyaku*)<sup>3</sup>, que em seu artigo 3º previa a cessão da China ao Japão em caráter perpétuo da soberania dos seguintes territórios, a ser entregues com todas as fortificações, arsenais e propriedades públicas: a ilha de Formosa (Taiwan) e as demais que estariam no seu entorno.

Relevante destacar que, uma década antes (1885), o governo Meiji havia enviado uma expedição para as ilhas Senkaku (nome que só seria oficializado pelo governo Japonês em 1900), e confirmou que as mesmas não eram habitadas por nenhum Estado, assim como as reivindicou sobre o princípio jurídico do *terra nullis*<sup>4</sup>. Posteriormente, o Japão permitiu que o empreendedor Koga Tatsushirō utilizasse as ilhas como base produtiva para a pesca do Bonito (*Katsuobushi*). O governo japonês também sinalizava para a venda das quatro das ilhas para Sr. Tatsushirō em 1932. De um modo geral isso contribuiu para que as ilhas permanecessem habitadas até meados de 1940, em virtude da Guerra (HUI-YI, 2015).

No que tange às reivindicações chinesas sobre o arquipélago, o pós-2ª Guerra foi marcado por um silêncio chinês, haja vista os problemas internos (a Guerra Civil Chinesa de 1946 a 1949) e externos (Guerra da Coreia). Além disso, o reconhecimento de Taiwan na ordem internacional e a assinatura do Tratado de Paz de São Francisco marcaram o rompimento das relações sino-japonesas até meados da década de 1970, quando, diante da nova política externa de Deng Xiaoping e das riquezas recém-descobertas no entorno de Diaoyu/Senkaku, ocorreu o reatamento das relações com o Japão e as reivindicações pela soberania das ilhas voltaria a emergir.

3 - Tratado de Shimonoseki(下関条約)-Disponível no original em <<https://www.digital.archives.go.jp/das/image/F0000000000000016162>> e em inglês em <<http://www.taiwandocuments.org/shimonoseki01.htm>> . Acessados em 10/10/2019.

4 A conceituação do termo Terra Nullius é complexa e possui variações históricas. Para este trabalho, pode ser compreendido como terra desabitada/sem dono. Para maior detalhamento, ver BORCH, Merete. Rethinking the origins of terra nullius. Australian Historical Studies, v. 32, n. 117, p. 222-239, 2001.

### Segunda fase (1970-1990)

O início dos anos 1970 foi marcado não somente pela já mencionada descoberta de grandes reservas de petróleo e gás no entorno das ilhas em disputa, como também pelo reatamento das relações entre China e Japão. Se, por um lado, o Tratado de Reversão de Okinawa (*Okinawa Henkan Kyôtei*)<sup>5</sup> inseria novamente as ilhas Ryukyu e ilhas Daito sobre a jurisdição japonesa, por outro, promoveria uma série de protestos por parte da China, que alegava uma não menção específica e clara às ilhas Diaoyu/Senkaku. Apesar do tom conflituoso inicial, medidas bilaterais como o estabelecimento do Comunicado Conjunto do Governo do Japão e do Governo da República Popular da China (1972) e a assinatura do Tratado Sino-Japonês de Paz e Amizade (1978), arrefeceram momentaneamente os ânimos e postergaram a decisão final quanto a soberania das ilhas para as décadas seguintes.

### Terceira fase (1990-2012)

O aprofundamento dos laços econômicos entre as nações, fortalecido no final dos anos 1970, não foi capaz de impedir a posterior deterioração das relações políticas iniciadas em meados dos anos 1990 (HE, 2013). A insídia teve como ponto de partida a China, que apesar de ratificar a CNUDM (1996), promulgaria dois atos normativos que suscitariam controvérsias: a Lei do Mar Territorial e Zona Contígua da República Popular da China (1992)<sup>6</sup>, instituindo em seu artigo 2º as ilhas Diaoyu como parte do território chinês; a Lei da República Popular da China sobre a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental (1998)<sup>7</sup>.

Este exercício legislativo chinês provocaria uma reação imediata por parte dos japoneses, que entenderam tal ato como quebra da promessa chinesa em adiar as disputas em prol do desenvolvimento e exploração conjuntas. Ainda em resposta ao ato chinês, o Japão ratificaria, também em 1996, a CNUDM, consolidando seu arcabouço jurídico para fundamentar a soberania das ilhas (LOHMEYER, 2008)

No início do século XXI, as tentativas sino-japonesas de fazer avançar um programa de desenvolvimento conjunto para exploração das ilhas ficaram na pauta do dia (HUI-YI, 2015). Eventos como a visita do primeiro ministro Shinzo Abe ao presidente Hu Jintao sinalizavam para uma possível harmonização nas relações sino-japonesas (HE, 2013). Entretanto, inúmeros imbróglis continuaram a vir a tona, como a colisão de um barco pesqueiro chinês por dois navios da guarda cos-

5 Tratado de Reversão de Okinawa (沖縄返還協定). Disponível em inglês em <<http://ryukyu-okinawa.net/pages/archive/rev71.html>> Acessado em 10/10/2019

6 The Law of Territorial Seas and Contiguous Zones of the People's Republic of China. Disponível em inglês em <<http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/lotprocottsatz739/>>. Acessado em 10/10/2019

7 The Law of the People's Republic of China on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf. Disponível em inglês em <<http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/lotprocoteeza-tcs790/>> Acessado em 10/10/2019.

teira japonesas nas proximidades das ilhas (2010), inflamando novamente a disputa. O ápice das tensões ocorreria, no entanto, em 2012, em uma série de eventos que marcariam o ponto mais tenso da relação entre os países desde 1972.

### **Quarta fase (2012-presente)**

O ano de 2012 marca o momento em que a disputa pela soberania das ilhas ganhou novos contornos. Em abril, o governador de Tokyo, Shintaro Ishihara anunciou plano para comprar três das cinco ilhas que ainda eram de propriedade privada (no caso, pertenciam a família Kuraha), no que foi seguido e apoiado pelo então primeiro ministro Yoshihiko Noda, propalado pelo discurso de manter a soberania e o controle japonês de forma pacífica e definitiva (HUI-YI, 2015).

Em agosto do mesmo ano a China repudiou veementemente a visita de autoridades japonesas ao Santuário Yasukuni (*Yasukuni Shrine*), um templo em que os mortos de guerra são venerados, incluindo catorze (14) criminosos de guerra condenados (HUI-YI, 2015).

Em setembro, uma gigantesca onda de protestos anti-japonesa eclodiu por toda China, que reagiu entrando com um pedido formal à Comissão de Limites da Plataforma Continental, solicitando o aumento da sua plataforma para além das 200 milhas náuticas; pleito que, se acatado, colocará as ilhas em disputa sob jurisdição chinesa.

Atualmente a postura diplomática mais incisiva de Xi Jinping enfrenta desafios significativos para nova política externa chinesa. Se, por um lado, Pequim sente a pressão interna de ser mais assertiva para proteger os interesses nacionais chineses, especialmente em suas disputas territoriais marítimas com os países vizinhos; por outro, o presidente está profundamente ciente dos impactos adversos que sua postura diplomática mais dura pode provocar na estabilidade regional (ZHANG, 2015). Os desdobramentos do intermitente crescimento econômico chinês aliados ao discurso da ascensão pacífica para a dinâmica regional e global ainda são incertos.

## **SINETIZAÇÃO DAS ARGUMENTAÇÕES SINO-JAPONESAS**

Após delinear o contexto histórico do conflito, quando nos voltamos para o cerne das argumentações sino-japonesas quanto à soberania das ilhas em questão, observa-se uma divergência crucial: enquanto as argumentações chinesas estão calcadas em fundamentações históricas, os japoneses apelam para um embasamento jurídico. Nesse sentido, para os chineses, relatos das ilhas datados da Dinastia Ming (1368-1644) e registrados em diários de bordo de navegantes civis visitando o Reino Ryukyu, bem como a menção as ilhas em documentos militares da mesma época (SHAW, 2008) consubstanciarão as ilhas Diaoyu como parte do grupo de ilhas de Taiwan, sendo, portanto, parte indissociável do território chinês. Na perspectiva



chinesa, a contestação da soberania seria resultado exclusivo do expansionismo japonês levado a cabo no século XIX (HUI-YI, 2015).

Já sob a égide japonesa, as ilhas Senkaku seriam parte inerente do reino de Ryukyu (hoje Okinawa) e teriam sido integradas ao território japonês com base no princípio do *terra nullis* e salvaguardadas pelo Tratado de Shimonoseki (1895). Com o fim da Segunda Guerra, de acordo com o Tratado de Paz de São Francisco, a região teria passado sob o júbilo e controle norte-americano, sendo, posteriormente, reintegrados de forma permanente ao território japonês com o Tratado de Reversão de Okinawa. Desse modo, considerando a tardia reivindicação chinesa, os japoneses entendem que as alegações históricas não servem para reivindicar a propriedade dos territórios, sendo mero discurso oportunista iniciado apenas após a descoberta de riquezas energéticas na década de 1970. (HUI-YI, 2015)

### O PARADOXO QUE PERMEIA A DISPUTA

As relações sino-japonesas desde o pós-guerra não apenas seguiram uma trajetória tortuosa, mas também foram repletas de contradições, de modo que a literatura especializada tem apontado a existência de três grandes paradoxos: primeiro, por que a China e o Japão nunca desenvolveram uma cooperação estratégica genuína, apesar de seus interesses geopolíticos e econômicos mútuos? Segundo, por que o tempo não curou as feridas dos conflitos passados? Terceiro, por que os laços bilaterais, que desenvolveram desde reatamento formal da relação, falharam em preencher as significativas rupturas existentes entre as duas sociedades em termos de valores, confiança e entendimento mútuo? (HE, 2013)

Nesse sentido, no que tange à disputa pelo controle das ilhas Diaoyu/Senkaku, um outro paradoxo também pode ser apontado: ao longo da História, a disputa marítima pela soberania de ilhas foi um tema majoritariamente marcado pela disputa de interesses antagônicos que resultaram em conflitos bélicos. Três casos distintos e distantes no tempo ilustram a questão: 1) o caso da disputa pelas Ilhas Åland e a Guerra de Independência Sueca (1808); 2) a disputa envolvendo Japão e Rússia pelas ilhas Curilas (ainda que atualmente a disputa não seja belicosa, sua origem esta atrelada tanto ao desfecho da Guerra Russo-Japonesa (1904-1905) quanto aos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial); 3) e a disputa entre Argentina e Reino Unido que culminou na Guerra das Falklands/Malvinas (1982). Assim, pergunta-se por que a disputa por Diaoyu/Senkaku não envolveu (ao menos até o momento) um embate militar?

Diante desta indagação, um possível fator que explicaria a não utilização da força por parte dos atores em tela seria a presença dos Estados Unidos como forte aliado japonês (vide o Tratado de Mútua Cooperação e Segurança entre os Estados

Unidos e o Japão de 1960)<sup>8</sup>. Além disso, as relações bilaterais sino-japonesas pós-1970 são marcadas por inúmeras controvérsias que indiretamente sustentam a não utilização do uso da força, como a intensa migração de chineses para o Japão nas últimas quatro décadas (Figura 2).

Figura 2 - Crescimento do número de chineses residindo no Japão.

População Chinesa com visto de residência no Japão	
Number of people	
1950	40,481
1960	45,535
1970	51,481
1980	52,896
1985	74,924
1990	150,339
1995	222,991
2000	335,575
2001	381,225
2002	424,282
2003	462,396

Adaptado de LEBAIL (2005)

Outro fator que poderia sustentar o não engajamento militar residiria no grande imbricamento econômico existente entre as potências. Nesse sentido, embora os vínculos econômicos tenham crescido imensamente no pós-1970, as relações políticas permanecem caracterizadas por uma notável cautela e pontuadas por ataques ocasionais de retórica nacionalista, caracterizando o que a literatura denomina “*hot economics, cold politics*” (GOVELLA; NEWLAND, 2010).

<sup>8</sup> Treaty of Mutual of Mutual Cooperation and Security between Japan and the US (日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約). Disponível no original em <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku.html>> e na versão inglesa em <<https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>>. Acessado em 10/10/2019

Quando analisamos os números do comércio exterior entre os países, observam-se elevados valores transacionados ao longo da última década, com uma leve queda em 2012 (devido aos eventos já mencionados), mas com uma retomada do crescimento já nos anos subsequente (Figura 3).

No que tange o fluxo de tráfego marítimo, análises de densidade elaboradas no aplicativo *Marine Traffic*, com base em dados AIS, corroboraram o paradoxo apontado, revelando uma baixa circulação de navios no entorno das ilhas Diaoyu/Senkaku, bem como um intenso fluxo direto entre os principais portos sino-japoneses, ou seja, Shanghai e Kagoshima respectivamente (Figura 4). Tal constatação reforça a dicotomia existente, de modo que, apesar da disputa política, o comércio efetuado via marítima entre os dois países permanece elevado.

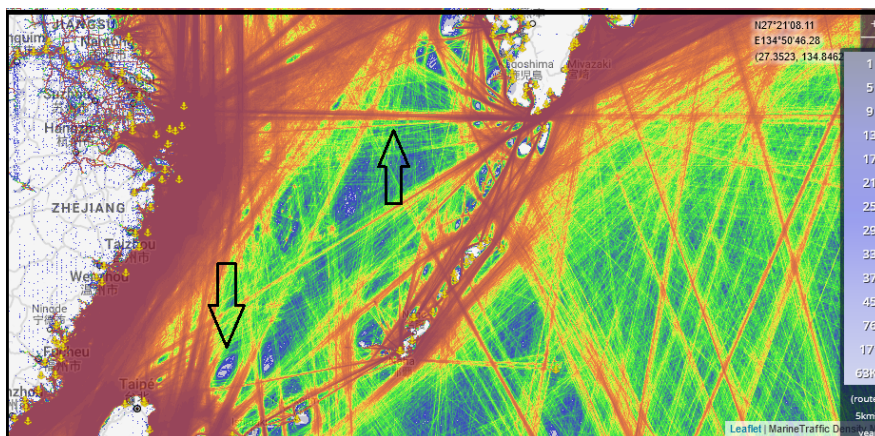
Figura 3 - Balança comercial sino-japonesa de 2009-2018.

<b>Exports, FOB to Selected Economies</b>					
<b>Japan</b>					
US Dollars, Millions					
	2009	2010	2011	2012	2013
China, P.R.: Mainland	109,632.14	149,626.13	161,818.22	144,202.60	129,052.21
	2014	2015	2016	2017	2018
	126,346.82	109,215.78	113,877.16	132,817.04	144,053.34
<b>Imports, CIF from Selected Economies</b>					
<b>Japan</b>					
US Dollars, Millions					
	2009	2010	2011	2012	2013
China, P.R.: Mainland	122,536.21	153,368.91	183,902.61	188,495.40	180,784.71
	2014	2015	2016	2017	2018
	180,888.50	160,598.42	156,560.61	164,354.25	173,611.81

(Adaptado de FMI-Direction of Trade Statistics).

Disponível em <<https://www.imf.org/external/index.htm>>. Acesso em 10/10/2019

Figura 4 - Mapas de densidade de Tráfego Marítimo(2017). A seta apontada para baixo indica a baixa circulação de navios no entorno das ilhas e a seta apontada para cima o intenso fluxo entre Shanghai e Kagoshima.



Adaptado de *Marine Traffic*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disputa marítimo-territorial pela soberania e controle das ilhas Diaoyu/Senkaku jaz de longa data, configurando-se como peça vital para compreensão do enigmático mosaico que delinea a complexa relação sino-japonesas. Diferentemente do cenário no Mar do Sul da China, em que os chineses atuam de forma mais pujante e belicosa, o conflito pelas ilhas Diaoyu/Senkaku não ocorre com um país significativamente mais fraco econômica e militarmente (tais como Filipinas e Vietnã), pelo contrário, o Japão se demonstra capaz de rivalizar e responder de forma parêlha às ambições chinesas, contando militarmente com o apoio dos Estados Unidos, o que reforça a sua distinta posição neste complexo tabuleiro geoes-tratégico.

Diante deste cenário, compreender como esse paradoxo asiático deve ser enfrentado e como os EUA devem projetar melhor seu papel na disputa pelas Ilhas torna-se capital para se decifrar os futuros desafios impostos a relação sino-japonesa para a estabilidade regional do Leste Asiático e, conseqüentemente, para o restante do mundo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONVENÇÃO das Nações Unidas sobre Direito do Mar(CNUDM). **UNITED NATIONS Convention on the Law of the Seas**. Disponível em <[https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)> . Acessado em 10/10/2019.

GOVELLA, Kristi; NEWLAND, Sara. **Hot Economics, Cold Politics? Reexamining Economic Linkages and Political Tensions in Sino-Japanese Relations**. In: Annual Meeting of the American Political Science Association. 2010

GREVE, Andrew Q.; LEVY, Jack S. **Power Transitions, Status Dissatisfaction, and War: The Sino-Japanese War of 1894–1895**. Security Studies, v. 27, n. 1, p. 148-178, 2018.

HE, Yinan. **Forty years in paradox: Post-normalisation Sino-Japanese relations**. China perspectives, v. 2013, n. 2013/4, p. 7-16, 2013.

HUI-YI, Tseng Katherine. **Lessons from the Disturbed Waters: The Diaoyu/Diaoyutai/Senkaku Islands Disputes**. World Scientific, 2015

HELENE, LeBail. **The New Chinese Immigration to Japan**. China Perspective. 2005. Disponível <<https://journals.openedition.org/chinaperspectives/521>> Acessado em 10/10/2019

LOHMEYER, Martin. **The Diaoyu/Senkaku Islands Dispute**. 2008.

SHAW, Han-yi. **Revisiting the Diaoyutai/Senkaku Islands dispute: Examining legal claims and new historical evidence under international law and the traditional East Asian world order**. Chinese (Taiwan) Year Book of International Law and Affairs, v. 26, p. 95, 2008

ZHANG, Jian. **China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'?**. Global Change, Peace & Security, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2015.



## ASSISTÊNCIA RELIGIOSA EM AMBIENTE DE CONTAMINAÇÃO QBRN: O EMPREGO NECESSÁRIO DO CAPELÃO MILITAR

Cláunei Crístian Delgado Dutra (PPGCA-UNIFA)

Henrique de Souza Rocha (PPGCA-UNIFA)

### RESUMO

Uma ocorrência de contaminação química, biológica, radiológica ou nuclear (QBRN) é capaz de causar graves danos à sociedade e pode envolver muitos profissionais especializados tais como técnicos, agentes de segurança, socorristas, médicos, psicólogos e outros. Contudo, para uma resposta adequada em Defesa QBRN, não se pode prescindir da atuação de capelães promovendo *Spiritual Care*. Este conceito compreende as atividades de suporte espiritual, não necessariamente dogmáticas, relacionadas à saúde mental, visando recuperar crenças de pessoas abaladas por eventos traumáticos. Também devem ser consideradas questões religiosas na descontaminação de vítimas, o que torna importante a assessoria de capelães aos comandantes em operações - *Religious Advise ment*. No Brasil, a referência de apoio de capelães em atendimento QBRN é do Exército Brasileiro, contudo a orientação para seus capelães se limita à provisão de serviços religiosos em área descontaminada. Uma análise dos documentos da USAF é de suma importância para o aprimoramento desses serviços no Brasil. O Corpo de Capelães da USAF é orientado e treinado para prover *Spiritual Care* e *Religious Advise ment* em desastres e conflitos, inclusive em áreas mornas e de descontaminação, utilizando equipamentos próprios de proteção individual. A cultura de valorização do ser humano, expressa inclusive no *U.S. Air Force Strategic Plan*, leva a USAF a oferecer o maior suporte possível ao seu pessoal, visando mantê-lo sempre motivado e disponível para as operações. Se o Brasil pretende ampliar sua segurança interna e sua cooperação internacional, especialmente em Defesa QBRN, necessita também capacitar e empregar seus capelães militares na provisão de *Spiritual Care* e de *Religious Advise ment*.

**Palavras-chave:** *Forças Armadas; Defesa QBRN; Capelão Militar; Spiritual Care.*

## INTRODUÇÃO

Uma ocorrência de contaminação química, biológica, radiológica ou nuclear (QBRN) possui características diversas, tem a capacidade de causar danos à saúde e à economia de uma sociedade e envolve muitos e variados profissionais especializados. Pode ocorrer por acidentes, ação terrorista/criminosa, conflitos bélicos ou em decorrência de desastres naturais. Em todas essas ocasiões, as Forças Armadas estarão envolvidas, seja diretamente no conflito bélico, seja apoiando as agências civis mediante solicitação ou em cooperação com órgãos de segurança pública. Profissionais das mais diversas especialidades estarão envolvidos: técnicos, agentes de segurança, bombeiros, socorristas, médicos, psicólogos, assistentes sociais, entre tantos outros.

O que se pretende demonstrar com o presente trabalho é que, para uma atenção mais adequada às vítimas e profissionais envolvidos em Defesa QBRN, não se pode prescindir da atuação dos capelães militares. Para tanto buscar-se-á as referências internacionais no assunto, especificamente no âmbito das forças militares, com ênfase na *United States Air Force* (USAF) e comparando-a com a Força Aérea Brasileira (FAB).

### A NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA RELIGIOSA (*RELIGIOUS CARE* E *SPIRITUAL CARE*) EM EVENTOS TRAUMÁTICOS

No campo da Assistência Religiosa em eventos traumáticos, também conhecida como *Religious Support*, é necessário distinguir entre *Religious Care* e *Spiritual Care*. *Religious Care* está mais relacionada às atividades celebrativas e ritualísticas que busquem a reconexão da vítima com Deus ou com suas crenças e valores. Nessa assistência há uma identificação dogmática bem definida. Já o *Spiritual Care* é a área da Assistência Religiosa que desenvolve atividades de suporte espiritual relacionadas ao aconselhamento pessoal e ao apoio emocional, também visando reconexão com crenças e valores, mas sem enfatizar necessariamente aspectos doutrinários ou dogmáticos. São também fornecidos por líderes religiosos, mas geralmente são voltados para uma assistência individualizada. Essa diferenciação fica clara no Manual de *Spiritual Care* do *National Health Service* (NHS) da Escócia:

Spiritual Care is usually given in a one-to-one relationship, is completely person-centred and makes no assumptions about personal conviction or life orientation. Religious care is given in the context of the shared religious beliefs, values, liturgies and lifestyle of a faith community. Spiritual care is not necessarily religious. Religious care at its best, should always be spiritual. (HDL(2002)76 apud UK, 2009, p.21)



Tanto *Religious Care* quanto *Spiritual Care* são necessários em atendimento a vítimas de eventos traumáticos. No entanto, observa-se no contexto das Forças Armadas brasileiras, a compreensão de uma Assistência Religiosa mais voltada para o *Religious Care*.

Eventos traumáticos geralmente são aqueles em que grande quantidade de pessoas são afetadas por perdas significativas. Tais perdas podem estar associadas à fatalidades ou ameaças de fatalidades em que as pessoas envolvidas estejam suscetíveis a desencadear distúrbios psicológicos. Segundo o *Chaplain Corps* (ARNG - Army National Guard) *Handbook*:

An event is considered potentially traumatic when it causes individuals or groups to experience intense feelings of terror, horror, helplessness, and/or hopelessness. Guilt, anger, sadness, and dislocation of world view or faith are potential emotional / cognitive responses to PTEs. (USA, 2014a, p.159)

A sigla PTE citada na referência significa *Potentially Traumatic Events* (Evento potencialmente traumático). Nota-se que nesse conceito, além do efeito de desarticulação de visão de mundo, também é citada a desarticulação da fé como possível efeito emocional/cognitivo das vítimas de um evento traumático. Tais efeitos podem afetar todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente nesses eventos. Para a *Health Protection Agency* (HPA), todo incidente traumático causa impacto psicológico nos envolvidos, sejam eles sobreviventes, profissionais de saúde, equipes de resgate, inclusive seus familiares e amigos (HEPSTONSTALL e GENT, 2006). Dentre as medidas propostas pela HPA para o *staff* que gerencia a remediação dos efeitos do evento está a busca de suporte religioso com capelães e conselheiros espirituais (HEPSTONSTALL e GENT, 2006). A espiritualidade também é um dos fatores psicológicos que está associado à resiliência diante do estresse pós-traumático (SCHYDER, HOBFOLL e AJDUKOVIC, 2011, p. 59). Nos Estados Unidos, o *Office of Health Affairs* (OHA), que é um setor do *Department of Homeland Security* (DHS), órgão responsável pela assistência em desastres, semelhante à Defesa Civil no Brasil, vem trabalhando em parceria com o *Federal Law Enforcement Training Center* (FLETC) para a utilização de programas de suporte em desastres dentro do *Critical-Incident Stress Management* (CISM) (IOM, 2013, p.41). O CISM é uma rede de apoio e, dentre os diversos programas de suporte às vítimas, possui também o programa de *Spiritual Care* (IOM, 2013, p.53). A preocupação dessas organizações é o desenvolvimento da resiliência para o enfrentamento dos efeitos de eventos traumáticos, e essa tarefa inclui o *Spiritual Care*. Michel (2011), ao demonstrar o processo de criação da rede de assistência espiritual em desastres da Holanda (DSCC - Dutch Disaster Spiritual Care and Counseling network) destaca a importância do *Spiritual Care* para o conforto de vítimas de desastres e a busca por significado (MICHEL, 2011, p. 81, 82). Ritchie (2004), ao refletir sobre as melhores práticas no campo da saúde mental diante de ataques QBRN, é cate-

górico ao afirmar que haverá sequelas psicológicas. Nesse sentido, ele também cita a importância da participação de líderes religiosos e conselheiros espirituais para o tratamento do trauma (RITCHIE, 2004, p.575, 579). Dentre os fatores espirituais de efeitos psicológicos de um evento traumático estão as mudanças em como o indivíduo afetado crê que a vida deve ser vivida no dia-a-dia, mudanças na crença em Deus e mudanças de aceitação e compreensão entre o Bem e o Mal (LEMYRE *et. al.*, 2005, p.326).

Ainda cabe mencionar algumas considerações sobre religiosidade e descontaminação de vítimas. Nesse tema, Carter, Amlôt *et al* (2016) merecem destaque pois realizaram uma revisão e síntese de documentos que orientam a descontaminação de vítimas de acidentes em massa e também sobre aspectos psicológicos da gestão de incidentes QBRN. Dentre os aspectos observados por eles está o tratamento dos grupos vulneráveis durante a descontaminação. E dentre a classificação desses grupos estão aquelas vítimas denominadas de “não-ambulantes”, ou seja, que podem causar dificuldades no processo de descontaminação por algum tipo de limitação ou condicionante. É o caso quando há diferença de idioma entre a vítima e os profissionais que atuam na descontaminação, ou no tratamento com vítimas idosas, surdas ou com crianças. Além disso, ainda existem fatores complicadores de comunicação como diferenças sociais ou necessidades culturais. Nesse último ponto é que entram as normas religiosas. Os pesquisadores relacionaram algumas recomendações sobre os aspectos religiosos, feitas àqueles que atendem a esses grupos vulneráveis:

Recommendations to assist those with different social or cultural needs include: keep family groups together; remain sensitive to different religious and cultural needs; ensure proper levels of modesty through separate lines for males and females, and cover from onlookers; and provide clothing to protect modesty. (CARTER; AMLÔT *et al*, 2016, p. 15)

Dessa referência destaca-se a necessidade de garantia de níveis apropriados de pudor separando vítimas masculinas e femininas. Ainda dentro desse aspecto as orientações se tornam mais específicas sobre a questão religiosa:

A Key issue which may go against religious and cultural values is undressing in front of others. It is therefore crucial that every effort is made to maintain the privacy and dignity of those affected; this is true for everyone, not just those with different religious and cultural values[...].(- CARTER; AMLÔT *et al*, 2016, p.18)

## O EMPREGO DO CAPELÃO MILITAR EM DEFESA QBRN

A referência brasileira sobre o emprego do capelão militar em Defesa QBRN é a recente publicação do Exército Brasileiro sobre atuação de seus capelães em ambientes operacionais. Trata-se do EB70-MC-10.240, o Manual de Campanha “A

Assistência Religiosa nas Operações” (BRASIL, 2018b). Nesse manual o capelão é orientado a atentar para a necessidade de restringir a entrega de assistência religiosa caso o ambiente seja considerado de risco, especialmente em incidentes QBRN. Mas também aponta para a necessidade de “fornecer a devida assistência religiosa aos mortos vitimados por incidentes químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares” (BRASIL, 2018b, p.4-4). Segundo esse manual, essa assistência deve ocorrer apenas em área não contaminada para oferecer conforto aos presentes, sendo explícita a proibição de sua atuação em área de descontaminação. Diante da única referência brasileira no assunto, cabe-nos buscar conhecer a experiência de outros países, em especial a dos Estados Unidos, visto ser o que mais tem se desenvolvido no tema.

### O Exemplo da USAF

Ao se buscar um referencial sobre a atuação do capelão militar em Defesa QBRN, um importante exemplo é o da USAF. O principal documento da USAF sobre o assunto é o *Air Force Instruction* (AFI) 52-104, atualizado em 17 de junho de 2019 (USA, 2019b). Trata-se de um documento completo e amplo que orienta a USAF quanto ao emprego operacional de seus capelães. Nas primeiras linhas desse documento já se faz referência ao *Spiritual Care* como principal tarefa a ser providenciada pelo Corpo de Capelães (USA, 2019b, p.3). No que diz respeito à Defesa QBRN, o referido documento dedica um subcapítulo para delimitar a atuação do capelão e, inclusive, adiciona a letra “E” à sigla QBRN para fazer menção aos Explosivos de Alto Rendimento (High Yield Explosives) (USA, 2019b, p.14). A regra é que o *Religious Support Team* (RST), composto de capelães e auxiliares, pode ser chamado a dar suporte a todo tipo de resposta a incidentes perigosos, inclusive incidentes naturais, desastres causados pelo homem, ataques inimigos com agentes QBRN ou armas convencionais (USA, 2019b, p. 14,15). Embora a regra do documento especifique que a equipe de suporte religioso não deva assumir riscos desnecessários enquanto provê atendimento às vítimas, e que deva operar em um ambiente seguro, numa área descontaminada, também admite o atendimento espiritual dentro de um ambiente coletivo protegido, o qual fica dentro da área contaminada, ou até mesmo utilizando equipamento de proteção apropriado (MOPP - Mission-Oriented Protective Posture) de acordo com o nível de contaminação (USA, 2019b, p.15).

A USAF estabelece procedimentos específicos para a resposta ao estresse causado por eventos traumáticos. A AFI 44-153, atualizada em 29 de maio de 2014, que orienta o controle do estresse operacional e a atuação médica em desastres, inclui o capelão na equipe de resposta para oferecer suporte espiritual (USA, 2014b, p.7). A doutrina principal da USAF, no Annex 3-40, que trata do emprego da Força em operações contra armas de destruição em massa, orienta sobre a gestão das consequências em eventos QBRN. Dentre as atividades previstas nesta gestão está a provisão de *Spiritual Care* em consideração ao trauma causado pelo impacto psicológico de tais eventos. Esse documento também explicita que o capelão militar

é, dentre todos os profissionais religiosos civis e militares envolvidos nas operações, o único habilitado para operar em ambientes hostis e perigosos. Ainda recomenda a doutrina que esses profissionais sejam continuamente treinados e incluídos no planejamento das operações de gestão de consequências de eventos QBRN (USA, 2016, p.2). O programa de formação continuada de capelães da USAF é longo e, entre tantos outros assuntos, contempla o treinamento para as operações de Defesa QBRN com duração de 20 meses. Inclusive, dentre os deveres dos capelães está o de manter o traje QBRN sempre pronto e disponível para uso (USA, 2008, p. 2,3 e 8).

### **FAB e USAF: aspectos comparados**

Mesmo que a disparidade encontrada entre FAB e USAF seja determinada em grande parte pela tecnologia e pela economia, a respeito da área da assistência religiosa o que determina boa parte dessa distância é a compreensão da importância do *Spiritual Care* para as pessoas envolvidas nas operações. Na Estratégia da FAB para o futuro, a Concepção Estratégica - Força Aérea 100 (BRASIL, 2018a), há referências superficiais ao suporte às necessidades humanas como elemento de manutenção da sua capacidade operativa. Esse suporte é tratado como apoio de sustentação logística no Teatro de Operações (TO) para a consecução dos objetivos operacionais: “A Sustentação Logística deve ser capaz de prever, prover e manter recursos e serviços necessários ao preparo e ao emprego da Força Aérea.” (BRASIL, 2018a, p. 32). A Doutrina Básica da FAB dá mais detalhes sobre esse apoio quando especifica que a Logística de Recursos Humanos no TO inclui, dentre outros serviços e recursos, os serviços religiosos (BRASIL, 2012, p.54) entendidos como *Religious Care*.

Na USAF o apoio às necessidades do homem, sejam militares ou servidores civis, é classificado como atividades de suporte com vistas à resiliência do efetivo. Na USAF esse suporte é mais abrangente do que na FAB e essa busca pela resiliência está mais clara nos documentos, possivelmente porque se trata de uma força que tem sido muitas vezes empregada em situações de combate e estresse. No *U.S. Air Force Strategic Master Plan* nota-se a preocupação com a assistência integral ao militar e sua família:

Readiness and retention efforts must look beyond reactive financial incentives to emphasize total Airman and family wellness and must do so in an informed, proactive, and individualized manner. This includes, but is not limited to, having a culturally competent whole-person and whole-family concept of wellness, targeted recognition opportunities, and caring for our wounded, ill, and injured Airmen. We must also leverage emerging and established methods of instilling resilience in our Airmen and families, to include community-based resources, accessible child-care, and the promise of transition assistance program, all of which need adequate fiscal prioritization. In addition to these

focused programs, we must consider greater systemic interactions between our Airmen, families, and the American population of which we are a part. (USA, 2015, A-11)

Observa-se nitidamente a preocupação com o suporte individualizado, ao militar e sua família, inclusive com utilização de recursos baseados em comunidade (community-based). Tais recursos são também relacionados a programas de suporte religioso onde os capelães compõem equipes multidisciplinares com vistas a promover a resiliência e a prontidão do efetivo para a operacionalidade (USA, 2019a, p.31). Fica explícita, portanto, a inclusão dos serviços religiosos do tipo *Spiritual Care* nos objetivos estratégicos da Força.

## CONCLUSÃO

Embora, até o presente momento, só exista previsão de emprego de capelães militares em Defesa QBRN na legislação do Exército Brasileiro, e esta não aborde com profundidade as questões envolvidas na assistência religiosa às vítimas e equipes de resposta em incidentes dessa natureza, pode-se verificar que já existe uma compreensão mais abrangente sobre o tema em outros países.

Os Estados Unidos, especialmente, tem doutrina desenvolvida, abrangente e já consolidada sobre o emprego de seus capelães militares em eventos traumáticos, sejam eles acidentes naturais, ações terroristas ou incidentes QBRN. É consenso que tais eventos provocam impactos psicológicos em vítimas e equipes de resposta; que tais impactos são potenciais causadores de transtornos físicos, mentais e espirituais; que o *Spiritual Care* é necessário para um enfrentamento adequado dos problemas; e que o capelão deve ser capacitado para esse enfrentamento em todos os ambientes operacionais de emprego da Força. A compreensão é a da necessidade de suporte espiritual às vítimas e equipes de resposta, mas abrange também a necessidade de assessoria sobre questões éticas, costumes e culturas religiosas aos comandantes em operações. Tal compreensão demonstra a elevada preocupação com uma assistência completa ao ser humano, visando diminuir ao máximo os impactos psicológicos negativos que um evento traumático pode causar em toda sociedade. Tal assistência requer treinamento e a profundidade dos treinamentos se confirma à medida que o capelão é orientado também a manter seus equipamentos de proteção individual sempre disponíveis e em condições de uso.

Sendo assim, pelo exposto acima; pelo crescente interesse pela ampliação da participação do Brasil no cenário internacional; e pela necessidade de emprego dos militares em eventos climáticos e em Defesa QBRN, conclui-se que é necessário capacitar e empregar o capelão militar brasileiro em operações de Defesa QBRN e que o exemplo da USAF é um ótimo referencial para o desenvolvimento de uma doutrina semelhante no âmbito das Forças Armadas brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Comando da Aeronáutica. Portaria no 279/GC3, de 21 de junho de 2012, prova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 121, 26 jun. 2012.

BRASIL, Comando da Aeronáutica. Portaria no 1597/GC3, de 10 de outubro de 2018, Aprova a reedição da DCA 11-45 “Concepção Estratégica - Força Aérea 100”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 180, p.116-158, 15 out. 2018a.

BRASIL, Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. Portaria nº 134-COTER, de 27 de novembro de 2018. Aprova o Manual de Campanha EB-70-MC-10.240 A Assistência Religiosa nas Operações. 1ª edição. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 50, 14 dez. 2018b.

CARTER, Holly; AMLÔT, Richard; *et al.* Mass casualty decontamination guidance and psychosocial aspects of CBRN incident management: a review and synthesis. **PLoS Currents**. Salisbury-United Kingdom, v. 1. set. 2016. DOI: 10.1371/currents.dis.c2d3d652d9d07a2a620ed5429e017ef5. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5061579/?report=classic>. Acesso em: 20 ago. 2019.

HEPTONSTALL, Julia; GENT, Nick. **CBRN incidents: clinical management and health protection**. London, United Kingdom: Health Protection Agency. nov. 2006. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/340709/Chemical\\_biological\\_radiological\\_and\\_nuclear\\_incidents\\_management.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/340709/Chemical_biological_radiological_and_nuclear_incidents_management.pdf). Acesso em: 24 jul. 2019.

IOM (Institute of Medicine). **A ready and resilient workforce for the Department of Homeland Security: protecting America's front line**. Washington-DC, USA: The National Academies Press. 2013. Disponível em: [https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK201687/pdf/Bookshelf\\_NBK201687.pdf](https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK201687/pdf/Bookshelf_NBK201687.pdf). Acesso em: 24 jul. 2019.

LEMYRE, Louise; *et al.* A psychological risk assessment and management framework to enhance response to CBRN terrorism threats and Attacks. **Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice and Science**. Ontario-Canada: Mary Ann Liebert, Inc., v. 3, n. 4, p.316-330, 2005. Disponível em: <http://www.gapsante.ca/newSite/Articles-PDF/28-Lemyre.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MICHEL, Duckers. Disaster Spiritual Care and Counseling in the Duth Crisis Organisations: Development of a Practical Tool do Stimulate Optimal Coordination and Resource Utilisation. *In*: 4.Oral Presentation and Specific Topics. **European Journal of Psycotraumatology**. London-United Kingdom, v. 2. s. 1. 2011. DOI: 10.3402/ejpt.v2i0.7234. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/ejpt.v2i0.7234>. Acesso em: 24 jul. 2019.

RITCHIE, LTC (P) Elspeth C. (guarantor). Mass violence and early mental health intervention: a proposed application of best practice guidelines to chemical, biological and radiological attacks. **Military Medicine**. USA: Association of Military Surgeons of the US, v. 164, i. 8, p.575-579, ago. 2004. Disponível em: <https://academic.oup.com/milmed/article/169/8/575/4293795>. Acesso em: 24 jul. 2019.

SCHNYDER, Ulrich; HOBFOLL, Stevan; AJDUKOVIC, Dean (chair). Promoting Resilience: Treatment or Prevention. *In*: 3. Debates and Panels. **European Journal of Psychotraumatology**. London, United Kingdom, v. 2. s. 1. 2011. DOI: 10.3402/ejpt.v2i0.7233. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.3402/ejpt.v2i0.7234>. Acesso em: 24 jul. 2019.

UK. National Health Service (NHS). **Spiritual Care Matters: An Introductory Resource for all NHSScotland Staff**. Edinburg, UK: NHS Education for Scotland, feb. 2009. Disponível em: <https://www.nes.scot.nhs.uk/media/3723/spiritualcaremattersfinal.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2019.

USA. Department of The Air Force. **USAF Chaplain Corps Deployment Guide**. Washington-DC, USA: Chaplain Corps, 25 jul. 2008. Disponível em: <http://air-forcechaplain.com/wp-content/uploads/2019/02/Chaplain-Corps-Deployment-Guide-25July2008-hires.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

USA. Army National Guard (ARNG). **Chaplain Corps (ARNG) Handbook**. Fort Leavenworth, KS-USA: Training Analysis Feedback Team (TAFT), may. 2014a. Disponível em: <https://usachestraining.army.mil/documents/71891/0/Chaplain+-Corps+ARNG++Hand+book.pdf/a3cf66a1-9a72-4fc7-8abe-a44d0fa57c9a>. Acesso em: 18 jul. 2019.

USA. Department of The Air Force. Disaster Mental Health Response & Combat and Operational Stress Control. **Air Force Instruction 44-153**. Washington-DC, USA: Secretary of The Air Force, 29 may. 2014b. Disponível em: [https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af\\_sg/publication/afi44-153/afi44-153.pdf](https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_sg/publication/afi44-153/afi44-153.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

USA. Department of The Air Force. Human Capital Annex. **USAF Strategic Master Plan**. Washington-DC, USA: Secretary of The Air Force, may. 2015. Disponível em: [https://www.af.mil/Portals/1/documents/Force%20Management/Human\\_Capital\\_Annex.pdf?timestamp=1434024283105](https://www.af.mil/Portals/1/documents/Force%20Management/Human_Capital_Annex.pdf?timestamp=1434024283105). Acesso em: 28 ago. 2019.

USA. Department of The Air Force. Appendix B: Consequence Management. **US Air Force Doctrine: Annex 3-40 Counter Weapons of Mass Destruction (WMD) Operations**. Maxwell AFB, USA: Lemay Center For Doctrine, 5 apr. 2016. Disponível em: [https://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Annex\\_3-40/3-40-D15-CBRN-App2-Consequence.pdf](https://www.doctrine.af.mil/Portals/61/documents/Annex_3-40/3-40-D15-CBRN-App2-Consequence.pdf). Acesso em: 24 jul. 2019.

USA. Department of The Air Force. Integrated Resilience. **Air Force Instruction 90- 5001**. Washington-DC, USA: Secretary of The Air Force, 25 jan. 2019a. Disponível em: [https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af\\_a1/publication/afi90-5001/afi90-5001.pdf](https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_a1/publication/afi90-5001/afi90-5001.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

USA. Department of The Air Force. Chaplain Corps (HC) Readiness. **Air Force Instruction 52-104**. Washington-DC, USA: Secretary of The Air Force, 17 jun. 2019b. Disponível em: [https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af\\_hc/publication/afi52-104/afi52-104.pdf](https://static.e-publishing.af.mil/production/1/af_hc/publication/afi52-104/afi52-104.pdf). Acesso em: 18 jul. 2019.





## A SOBERANIA ESTATAL EM TEMPOS DE “RESPONSABILIDADE DE PROTEGER”: UMA ANÁLISE TEÓRICA SOB A ÓTICA DAS TEORIAS CONSTRUTIVISTAS E NEOLIBERAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carolina de Lima Costa <sup>1</sup>

### RESUMO

Segundo as teorias construtivistas de relações internacionais, as preferências, regras e discursos são construídos pelos agentes diante das características e demandas da sociedade na qual estão inseridos. Para lidar com os interesses e visões do cenário internacional contemporâneo, que segundo Keohane e Nye é marcado pela interdependência, foi aprovado pelas Nações Unidas em 2005 um conjunto de pilares e condutas que compõe o princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P). O princípio considera o Estado como ator central, entretanto, flexibiliza o conceito de soberania westphaliano ao aliar o princípio da soberania estatal à responsabilidade, segundo o qual, a comunidade internacional deve auxiliar Estados em situação de conflito e violação massiva de direitos humanos. Portanto, o presente trabalho terá como objetivo analisar a relação entre a mudança no conceito de soberania e a criação do princípio da Responsabilidade de Proteger, sob a ótica das teorias construtivistas e neoliberal das relações internacionais.

**Palavras-chave:** Responsabilidade de Proteger (R2P), construtivismo, interdependência complexa.

### ABSTRACT

According to the constructivist theories of international relations, the preferences, rules and discourses are built by the agents before the characteristics and demands of the society in which they are inserted. To deal with the interests and visions of the contemporary international scenario, which according to Keohane and Nye is marked by interdependence, a set of pillars and conducts that make up the principle of Responsibility to Protect (R2P) was approved by the United Nations in 2005. The principle considers the state to be a central actor, but it eases the concept of Westphalian sovereignty by combining the principle of state sovereignty with res-

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – PPGRI UERJ

possibility, according to which the international community must assist states in situations of conflict and massive violation of human rights. Therefore, this paper aims to analyze the relationship between the change in the concept of sovereignty and the creation of the principle of Responsibility to Protect, from the perspective of constructivist and neoliberal theories of international relations.

**Keywords:** Responsibility to Protect (R2P), constructivism, complex interdependence.

## INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por conflitos genocidas e limpeza étnica. Em Ruanda e na Bósnia, milhares de pessoas foram assassinadas por motivos étnico-religiosos, as intervenções conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) foram tardias, e a organização não foi capaz de impedir o imenso número de mortes, que de acordo com artigo da BBC (2014), chegou a 800 mil em cem dias em Ruanda e 7 mil mortes somente na cidade de Srebrenica, cenário de um dos massacres que ocorreram durante o genocídio na Bósnia (BBC, 2004).

Bósnia e Ruanda não foram os primeiros registros de conflitos deste gênero, mas a década de 1990, época em que os conflitos ocorreram, já contava com a cobertura midiática dos conflitos em tempo real e integral, fator que modifica as reações da opinião pública internacional (Livingston, 1997). Além disso, em um mundo, cada vez mais interdependente, as crises têm grandes possibilidades de gerar efeitos para além das fronteiras onde se iniciam.

Diante de um novo contexto internacional, que trouxe novas demandas e conflitos e preconiza o cumprimento da Declaração Universal de Direitos Humanos, o governo canadense criou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) que gerou o relatório intitulado “Reponsabilidade de Proteger”. Com base na visão de Francis Deng, o relatório argumenta que a soberania estatal traz consigo responsabilidades e não somente benefícios decorrentes da autoridade.

Em seus pilares, o documento enfatiza a soberania do Estado e seu dever de manter a segurança de sua população. Todavia, a comunidade internacional tem como responsabilidade auxiliar Estados em crises humanitárias, e caso não seja possível para o Estado em questão garantir o bem-estar de sua população, a comunidade tem o direito de intervir sob o cumprimento das regras da Carta das Nações Unidas. Em 2005, o relatório foi endossado pelas Nações Unidas, tendo assinatura de todos os Estados membros da Organização.<sup>2</sup>

---

2 Estas informações foram retiradas do site oficial das Nações Unidas sobre a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Para mais detalhes, acessar: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>.

Os pilares da Responsabilidade de Proteger vão contra as ideias de soberania alinhadas nos Acordos de Westphalia (1648). O Estado era então visto como ente soberano, de autoridade inquestionável e a intervenção oriunda do exterior não era uma alternativa. Para que chegássemos a conjuntura onde o princípio da Responsabilidade de Proteger é largamente aceito, é necessário considerar as transformações no cenário internacional desde o contexto da Paz de Westphalia até o início dos anos 2000, quando o relatório que deu origem ao conceito foi criado.

No primeiro capítulo de *“Power and Interdependence”* (1989), Robert Keohane e Joseph Nye falam acerca da intensificação da dependência entre as nações, da flexibilidade das fronteiras e sobre como isso muda o comportamento dos governos estatais. Embora, no primeiro capítulo de seu livro os autores falem mais especificamente sobre interdependência econômica e ecológica. A obra torna-se válida para a análise que será feita neste artigo porque aborda o caráter mutável das relações internacionais, marcada por laços cada vez mais interdependentes. Como foi dito anteriormente, a aceitação do princípio da Responsabilidade de Proteger nos anos 2000 só foi possível devido as alterações relacionais entre os Estados, que flexibilizaram a rigidez da soberania, base para a criação dos acordos de Westphalia, no século XVII.

As alterações não são apenas de natureza histórica, isto é, sobre as mudanças relacionais que se deram na passagem dos séculos entre 1648 e 2005, mas também se dão na esfera do discurso. No primeiro capítulo de *“National interests in international society”* (1996), Martha Finnemore disserta sobre as organizações e sobre o poder de influência que estas exercem ao criar regras que podem moldar o comportamento dos Estados. A criação do Comitê Internacional da Cruz é um dos exemplos analisados pela autora, já que foi instituído com base na aceitação de uma moral cristã que embasou os princípios defendidos por Henry Dunant, o fundador do Comitê, ou seja, as ideias e o discurso de Dunant possibilitaram a criação de uma organização e de regras a serem adotadas em conjunturas de conflito.

Alexander Wendt (1999) desenvolve o que foi denominado “construtivismo estrutural”. Segundo o autor, os posicionamentos, visões e decisões de um ator são determinadas pelo que habita seu campo ideacional. O que é aceito ou não, as noções sobre o que é amigável ou oferece riscos, tudo isso é construído no campo das ideias que são também resultados da estrutura social na qual o ator em questão está inserido. Segundo esta visão, na Europa do século XIX, por exemplo, pareceu lógico aceitar o pleito defendido por Henry Dunant, pois já havia um conjunto de ideias pré-existentes em defesa dos direitos e do valor da vida humana, que estava acima da intensidade de qualquer conflito, possibilitando assim a formação de um Comitê sob a estrutura vigente, para promover essas ideias e assegurar sua existência na prática.

Embora a teoria tenha sido popularizada por Wendt, Nicholas Onuf foi o responsável pela criação do termo “construtivismo”. Mesmo que existam pontos de convergência entre as ideias de Wendt e Onuf, Onuf faz parte do movimento da Virada Linguística, ou seja, dá maior ênfase ao discurso como um fator que

promove a criação de regras. Para o autor, a criação de regras é também o processo pelo qual os agentes formam uma sociedade e dela participam. Neste caso, tanto as ideias de um grupo social, como a estrutura em que está inserido foram favoráveis a criação do Comitê.

Ao considerar o fato de que a criação do princípio da Responsabilidade de Proteger expressa a mutabilidade da política mundial e modifica as ideias de soberania e responsabilidade dentro de uma estrutura relacional de Estados em contínuo processo de transformação, o presente trabalho tem como objetivo analisar a flexibilização do conceito de soberania estatal westphaliana, diante das atuais demandas e fatores que caracterizam a sociedade internacional e que, tornaram possível, a criação do conceito e a ampla aceitação deste pelas Nações Unidas. Para isso, serão utilizadas as teorias neoliberal e construtivistas de relações internacionais, já que estas abordam a caráter fluido e interdependente das relações entre Estados que marca a atual conjuntura e a construção de novas ideias e visões de mundo que direcionam a criação de regras e princípios que conduzem as ações dos atores, sob uma determinada estrutura social.

A parte inicial do artigo é introdutória, na medida em que apresentou a definição de conceitos, a hipótese e as teorias que serão utilizadas, a segunda seção irá desenvolver as análises sob a ótica das teorias neoliberal e construtivistas, com base na análise bibliográfica sobre as respectivas teorias de relações internacionais, primeiramente a neoliberal (Keohane e Nye, 1989) e então as abordagens construtivistas, a estrutural (Finnermore, 1996 e Wendt, 1999) e a orientada por regras (Onuf, 1998) e por último, serão estabelecidas as considerações finais.

## DESENVOLVIMENTO

### **O programa de pesquisa liberal: uma realidade interdependente como contexto**

“Vivemos em uma era de interdependência.” – Com esta sentença, Keohane e Nye (1989, p.15) iniciam o primeiro capítulo da obra *Power and Interdependence*. A frase descreve um “difundido sentimento que a própria natureza da política mundial está mudando” (*ibidem*), dando origem a um contexto marcado por relações estatais mais estreitas, que geram efeitos intensos diante de relações de dependência e vulnerabilidade entre os Estados. Os autores mencionam as organizações e os movimentos internacionais como exemplos práticos das modificações vividas pelo espaço internacional com o passar dos anos.

Em um ambiente de interações tão acentuadas, pode-se concluir que em um contexto onde as fronteiras são mais permeáveis, o que ocorre em um Estado tem maiores probabilidades de impactar outro, tanto positiva como negativamente. Sendo assim, na medida em que as interações ficam mais intensas, órgãos e normas

reguladores são formados para minimizar as chances de embate. A Organização das Nações Unidas (ONU), que atualmente conta com 193 membros, é um exemplo de instituição que visa evitar conflitos e suas consequências.

Um mundo mais interdependente é um solo fértil tanto para transações comerciais, como também para o intercâmbio ideias, movimentos sociais e conceitos, especialmente no âmbito das organizações internacionais. Segundo Keohane e Nye (1989, pp. 41-42), o cenário de “interdependência complexa” é caracterizado por “canais múltiplos” de comunicação que ligam as sociedades mais intensamente.

Em 1945, foi assinada a Carta de São Francisco, que preconizava a segurança internacional e a manutenção da paz, alguns anos depois na mesma década, nasce a Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1961 nasce a Anistia Internacional e em 1978, a Human Rights Watch. A criação dessas organizações representa um transbordamento das ideias de defesa da paz e dos direitos humanos, que emergiram institucionalmente e em maior proporção no Ocidente do século XX.

É em um contexto mundial mais interdependente, marcado pelo alto nível de articulação e diálogo dos países em foros multilaterais, que no início dos anos 2000, o governo canadense formou a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS). O ano do nascimento da comissão não é mera coincidência, a década de 1990 viu conflitos em várias partes do mundo, especificamente conflitos de natureza genocida e episódios de limpeza étnica, a comissão tinha como objetivo estudar maneiras de evitar mais conflitos do gênero por meio do auxílio e até intervenção da comunidade internacional, sem que isso ferisse os direitos de um Estado soberano. A Comissão gerou o relatório intitulado A Responsabilidade de Proteger (2001), segundo este, a comunidade internacional tem a responsabilidade de manter a paz e proteger as vidas humanas mesmo que para isso, a intervenção em assuntos domésticos de nações soberanas seja necessária.

O contexto de criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal e o relatório da Responsabilidade de Proteger pode ser relacionado as conclusões de Keohane e Nye (1989) acerca da interdependência entre Estados divididos por fronteiras permeáveis, um meio internacional onde é aceito que a estabilização da paz no cenário doméstico de um ator pode estar atrelada a ação intervencionista da comunidade internacional. Os pilares da Responsabilidade de Proteger foram endossados pelos Estados membros da ONU em 2005, fator que demonstra a aceitação da flexibilização do conceito de soberania estatal por 193 países do globo.

### **As correntes construtivistas: ideias, regras e contextos que modificam a ordem internacional**

No fim da década de 1990, Alexander Wendt desenvolveu uma nova vertente da corrente construtivista, que dá ênfase aos processos sociais que constroem agentes e estruturas. O autor tem como ponto de partida as críticas em relação as

ideias neorrealistas de Kenneth Waltz. Segundo Wendt, o neorrealismo não poderia explicar as possibilidades de mudança estrutural (Wendt, 1999, p. 10) e além disso, não considera a relevância das diversas preferências dos Estados, resultado de interesses, crenças e culturas, que embora sejam conceitos abstratos, conduzem na prática as ações e posicionamentos dos Estados sob uma determinada estrutura.

O autor construtivista não subestima as capacidades materiais, mas alega que estas são utilizadas de acordo com os interesses e ideias dos atores. Para o construtivismo, nada é absolutamente dado, toda estrutura é construída e suscetível a mudanças perpetradas pelos agentes que a ocupam, através de suas ideias. Ao dizer que “o poder militar dos Estados Unidos significa uma coisa para o Canadá, outra coisa para a Cuba comunista” (Wendt, 1999, p.25), Wendt afirma que o campo ideacional direciona a maneira como os Estado vêem uns aos outros e assim formulam comportamentos com base nas ideias que possuem em relação a um determinado ator.

Para além dos interesses e ideias que dão forma a identidade estatal, a corrente construtivista desenvolvida por Wendt também preconiza a importância dos fatores espaço-temporais, considerando que as crenças e objetivos dos atores podem ser modificados caso a estrutura na qual estão inseridos seja impactada por situações extremas, tais como guerras, conflitos e mudanças de regime político. Logo, as preferências dos Estados podem ser moldadas pelas demandas que surgem diante de uma determinada conjuntura.

“Se a intervenção humanitária é, de fato, um ataque inaceitável à soberania, como devemos responder a Ruanda, a Srebrenica, à violação grosseira e sistemática dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?” (Kofi Annan, 2000)<sup>3</sup>

A indagação acima foi feita no relatório redigido pela Organização das Nações Unidas em 2000 e impulsionou a criação da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, que tomou forma no ano seguinte. Por meio do discurso do então Secretário-geral da ONU Kofi Annan, é possível notar que os efeitos dos últimos acontecimentos, neste caso o massacre de Srebrenica e o genocídio ruandês, modificaram as ideias, discursos e preferências da Organização das Nações Unidas.

Ao representar a Organização, o Secretário-geral questionou o conceito de soberania, tal qual era conhecido até então, subordinando-o à priorização do valor à vida, quando esta encontra-se ameaçada por circunstâncias de massiva violação de direitos humanos, como ocorreu nos dois conflitos mencionados na declaração. Neste caso, é possível notar a mudança de discurso diante de circunstâncias consideradas inaceitáveis em tempos de defesa dos direitos sociais. A estrutura que marcou a década de 1990 e antecede a declaração de Kofi Annan gerou um questiona-

3 Declaração retirada do site oficial das Nações Unidas sobre a Prevenção do Genocídio e a Responsabilidade de Proteger. Para mais detalhes, acessar: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>.

mento de crenças e ideias tradicionais acerca do conceito de soberania. Assim como é preconizado pela vertente estrutural do construtivismo, a estrutura modificou as ideias dos agentes que a compõe, e, posteriormente suas preferências e interesses quanto a soberania e a defesa dos direitos humanos, tendo em vista que o princípio da Responsabilidade de Proteger foi aceito por todos os Estados membros da ONU.

Assim como Wendt, Martha Finnemore (1996) também fala da importância da estrutura para a construção da identidade dos agentes. Segundo a autora, os interesses estatais são moldados pelo processo de socialização entre Estados. O que um Estado considera importante e decide aceitar ou não está diretamente relacionado com as demandas e interesses que caracterizam o meio no qual estão inseridos. A autora disserta sobre como as organizações conduzem o comportamento dos Estados através das normas que criam, posto que as “normas moldam interesses” (Finnemore, 1996, p.27).

A forma como a Organização Nações Unidas molda o comportamento dos Estados e que tratados são cumpridos, mesmo perante a ausência de um órgão transnacional com o monopólio do uso da força que possa punir duramente um Estado desertor, corrobora a existência de uma moral internacional sustentada por interesses formados sob uma determinada estrutura. Mesmo que não haja punições severas, um Estado que apresenta um alto histórico de ratificação de acordos e boa conduta em meio internacional tem maiores possibilidades de ganho através das relações que estabelece do que um Estado que acumula casos de deserção.

Diante do que foi dito, é possível concluir que os Estados também estão subordinados ao que a autora denominou “lógica de adequação” (*logic of appropriateness*), ou seja, uma espécie de moral que permeia o meio internacional e diz o que é adequado sob vigência de um determinado tempo e espaço (Finnemore, 1996, pp. 29-30). Embora nem todos os membros da ONU tenham um histórico de defesa das causas humanitárias ou concordem com ações intervencionistas, a assinatura do compromisso da Responsabilidade de Proteger foi adequada sob determinada conjuntura. Em um contexto mundial onde as organizações internacionais criam regras de conduta, não seria adequado rejeitar algo que envolve questões de cunho humanitário e é proposto pelo Secretário-geral da maior organização de Estados do globo.

Diante de tantos crimes contra humanidade e casos de genocídio vistos no século XX, questionar os moldes da soberania westphaliana e legitimar a intervenção na esfera doméstica de um Estado mostrou-se algo adequado. A estrutura vigente e o advento de novas crenças e cultura de defesa dos direitos humanos viabilizou a criação de um novo discurso de flexibilização dos direitos e deveres inerentes à soberania que os Estados conheciam até então, em nome da segurança dos indivíduos.

As vertentes construtivistas, tanto a estrutural como a orientada por regras, preconizam o valor das ideias, regras e a relevância da estrutura social no processo que dão forma a estas. Diferente de Wendt, Nicholas Onuf (1998) disserta sobre a ação do discurso na criação de regras que moldam a sociedade, segundo os interesses dos agentes.

De acordo com o autor, “o construtivismo defende que as pessoas formam a sociedade, e a sociedade forma as pessoas” (Onuf, 1998, p. 59), ou seja, um Estado é construído e funciona com base nas regras criadas pelos grupos sociais que o habita. Há uma coconstituição entre agente e sociedade, em outras palavras, os agentes podem modificar os arranjos sociais em que estão inseridos através da criação de regras, porém o desenrolar dos acontecimentos em determinada sociedade pode fazer com que os agentes mudem as regras e posicionamentos criados.

Além de compor a sociedade, as regras são uma maneira pela qual os indivíduos participam da formação desta, pois ao criá-las, direcionam como se deve agir sob determinado arranjo social. Quando padronizados, os discursos tornam-se regras que podem dar origem às organizações e regimes, que coordenam de maneira institucionalizada as ações dos atores. Sendo assim, o discurso da soberania como uma responsabilidade compartilhada, preconizado pela ONU, criou novas regras para os países membros da organização.

Pela ação do discurso, Kofi Annan estimulou a criação de uma Comissão que deu novos moldes ao significado de soberania. A partir de então, o cumprimento das regras do conceito de soberania que impedem a intervenção estariam subordinados à estrutura. O relatório da Responsabilidade de Proteger e sua adesão por parte das Nações Unidas corroboram o argumento de Onuf sobre os efeitos que podem ser gerados pelo discurso, a forma como os atos de fala geram regras e instituições que direcionam as ações dos atores na esfera internacional. Segundo o autor, os Estados precisam cumprir normas e compromissos em suas relações, ou seja, há um conjunto de regras que precisam ser seguidas para a manutenção de uma boa convivência em sociedade.

“A sociedade internacional é governada heteronimicamente porque os estados exercem sua independência sob o princípio da soberania e sob uma série de regras de compromisso que lhes conferem direitos e deveres em relação uns aos outros” (Onuf, 1998, p.78).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho propôs analisar o processo de modificação do conceito de soberania diante da criação e adesão do princípio da Responsabilidade de Proteger. Por meio das teorias construtivistas, é possível notar o caráter mutável da sociedade internacional, que a todo momento constrói e é construída pelos atores que a compõe e que tanto a estrutura, como as normas que a regulam, são mutáveis.

Devido à possibilidade constante de mudanças, uma sociedade marcada por Estados rigidamente divididos por fronteiras criadas sobre um padrão de soberania que tinha como uma de suas bases a proteção contra intervenções, deu lugar a uma nova realidade política mais interdependente, com comportamentos conduzidos



por regimes multilaterais, que não são necessariamente leis, mas normas de conduta adequada em um determinado arranjo social. Keohane e Nye argumentam que “(...) os relacionamentos de interdependência geralmente ocorrem dentro de - e podem ser efetuados - por redes de regras, normas e procedimentos que regulam os comportamentos e controlam seus efeitos.” (Keohane e Nye, 1989, p. 35)

O meio internacional é regulado por regras e normas e, embora seu descumprimento não represente um risco à existência do Estado, são aderidas em larga escala. Há uma construção social que permeia o mundo interdependente atual, que está acima das capacidades materiais e que não pode ser explicada pelos interesses que resultaram nos Acordos de Westphalia, em outras palavras, para uma nova realidade, há novas ideias. Tudo se adapta e é construído sob determinada configuração espaço-temporal. Desta forma, o princípio da Reponsabilidade de Proteger e a comissão que deu origem a este foram criados, com o objetivo de atender os interesses e ideias de uma nova realidade, e assim, o antigo conceito de soberania foi flexibilizado em nome do que Kofi Annan chamou de “nossa humanidade comum”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*BBC Brasil* (2004). Sérvios admitem massacre de 7 mil bósnios em 1995, 14 de outubro. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/10/041014\\_srebrenicabg.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/10/041014_srebrenicabg.shtml). Acessado em: 03/08/2019.

*BBC Brasil* (2014). Entenda o genocídio de Ruanda de 1994: 800 mil mortes em cem dias, 7 de abril. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407\\_ruanda\\_genocidio\\_ms](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/04/140407_ruanda_genocidio_ms). Acessado em: 01/08/2019.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. “The Responsibility to Protect”. International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

FINNEMORE, Martha. **National interests in international society**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1996. cap. 1 e 5.

LIVINGSTON, Steven. “Clarifying The CNN Effect: an Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention.” Cambridge, Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1997.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. **Power and interdependence**. 2nd. ed. New York: Harper Collin, 1989. cap. 1 e 2.

ONU (*Site oficial das Nações Unidas sobre a prevenção do genocídio e a responsabilidade de proteger*). Responsabilidade de Proteger. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>. Acessado em: 27/07/2019.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. “Implementing the Responsibility to Protect”. 2009. Disponível em: [http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20\(4\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/SGRtoPEng%20(4).pdf) . Acesso em 01/07/2019

ONUF, Nicholas Greenwood. Constructivism: a user’s manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International relations in a constructed world**. Londres: M. E. Sharpe, 1998. p. 58-78.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. cap.1, 3 e 4.

ENTRE A GEOPOLÍTICA DO BRASIL E O PLANEJAMENTO  
ESPACIAL MARINHO: UMA AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO  
ESTRATÉGICO BRASILEIRO PARA O ATLÂNTICO SUL

Gustavo Gordo (Graduação-RI-UFF)

Isabella Azeredo (Graduação-RI-UFF)

RESUMO

A fim de compreender em que medida o planejamento estratégico brasileiro para o atlântico é influenciado prioritariamente pelo pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva ou pelo pensamento acerca do Planejamento Espacial Marinho, buscou-se neste artigo identificar como o posicionamento do Estado brasileiro neste sentido. Para tanto, verificou-se nos documentos oficiais cabíveis o *quantum* de aparições dos termos “Atlântico Sul” e “Amazônia Azul” e registrou-se o contexto em que se encaixavam no texto analisado. Ao final pode-se elaborar um resumo quantitativo e qualitativo dos dados o que levou à conclusão de que o planejamento estratégico brasileiro tende ao pensamento de Golbery do Couto e Silva.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul. Amazônia Azul. Geopolítica do Brasil. Planejamento Espacial Marinho.

ABSTRACT

In order to understand the extent to which Brazilian strategic planning for the Atlantic is influenced primarily by Golbery do Couto e Silva's geopolitical thinking or by Marine Spatial Planning conceptions, this article aimed to identify what is the tendency of the Brazilian State in this regard. To this end, the appropriate official documents had been verified to find out the *quantum* of apparitions of the terms “Atlântico Sul” and “Amazônia Azul” and recorded the context in which they fit the analyzed text. At the end, a quantitative and qualitative summary of the data can be elaborated, which led to the conclusion that the Brazilian strategic planning tends to the thinking of Golbery do Couto e Silva.

**Keywords:** South Atlantic. Amazônia Azul. Brazilian Geopolitics. Marine Spatial Planning.

## INTRODUÇÃO

O problema da presente pesquisa é procurar entender em que medida o Planejamento Estratégico brasileiro para o Atlântico Sul foi embasado pelo pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, entre os anos 1950 e 1970, ou se atende aos pressupostos contemporâneos e de tendência cooperativa junto a outros organismos internacionais, como aqueles que derivaram no Planejamento Espacial Marinho (PEM). Deste modo, procuram-se explicar estes dois vieses, buscando entender como se diferenciam, colocando-os em pólos inversamente proporcionais. Ao fazê-lo, pode-se verificar se as diretrizes do Estado brasileiro, na atualidade, configuram-se mais próximas a pressupostos mais tradicionais da geopolítica de Golbery ou de uma visão mais cooperativa das organizações internacionais.

Nossa hipótese é de devido à baixa possibilidade de competição pelo mar territorial brasileiro com outros Estados, não se tenha desenvolvido um pensamento voltado à proteção e à segurança e defesa adequadas do espaço marinho disponível. Ao mesmo tempo, percebe-se que o interesse deste país continua voltado à sua expansão, no sentido de angariar maiores espaços na plataforma continental, inserido na chamada Amazônia Azul, com os atuais pleitos em andamento na Comissão de Limites para a Plataforma Continental (CLPC). Assim, parece-nos que os objetivos brasileiros no Atlântico Sul estão muito mais voltados à conquista de espaços do que à proteção e ao uso consciente, eficiente e efetivo dos recursos vivos e não vivos presentes.

Isto posto, a estrutura deste artigo contará com quatro seções além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, apresenta-se a abordagem de Golbery do Coto e Silva acerca da conformação geopolítica do Atlântico, em suas obras dos anos 1950 e 60, mas que permanecem bastante atuais. Na segunda parte, faz-se uma panorâmica sobre o que é o PEM, como este foi absorvido e como vem sendo aplicado pelo Brasil. Na terceira parte, analisam-se os documentos oficiais produzidos pelo Estado brasileiro que explicam as diretrizes para a manutenção da soberania de suas águas jurisdicionais, quais sejam: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa. Nestes documentos, apresentam-se informações que remetam e expliquem o posicionamento oficial brasileiro acerca do Atlântico Sul. Cada um deles será explicado a seu tempo. Na quarta seção, percebe-se qual dos marcos teóricos apresentados melhor se adaptam às diretrizes apontadas nos documentos analisados.

Como metodologia de pesquisa, utiliza-se a revisão bibliográfica e coleta de dados em documentos primários, como os documentos de alto nível da Defesa Nacional. Foi buscado a aparição do termo “Atlântico Sul” nos documentos referidos e, uma vez encontrados, observou-se como estão inseridos nos textos e como são ali compreendidos. Além disso, um outro termo que poderia auxiliar, de forma subsidiária, na compreensão do nosso problema de pesquisa foi “Amazônia Azul”,

que trata também da forma como o Brasil compreende a sua jurisdição territorial marítima no Atlântico Sul, ainda que com outros fundamentos. Contudo, deve-se dizer que este último termo apareceu principalmente no Livro Branco de Defesa, contando, nos outros dois documentos, com apenas uma citação, esta atrelada a “Atlântico Sul”. Estes dois termos são analisados separadamente ao longo do texto, sendo apresentados um em seguida ao outro, em cada um dos documentos analisados. Este formato permite mais bem quantificar o número de citações e qualificar a importância dada aos termos de acordo com a temática estudada.

A pesquisa apresentada é importante para compreender em que medida a posição oficial do Estado brasileiro absorveu de fato os pressupostos trazidos pelo PEM. Nesse sentido, os resultados desta pesquisa apontam para a necessidade maior ou menor de esforços a serem empreendidos na mudança do paradigma pretérito àquele que se entende mais condizente com o cenário político internacional contemporâneo.

Por último, mas não menos importante, resta dizer que esta pesquisa não tem caráter exaustivo, uma vez que seria impossível cobrir toda a gama de conhecimento produzido sobre o objeto em questão. Tampouco procurou-se estabelecer recortes temporais rígidos, uma vez que a teoria geopolítica de Golbery não é datada o suficiente para impedir sua aplicação no momento atual, bem como os documentos de defesa analisados possuem moldura temporal auto-anunciada, o que dispensa maiores notas. Também não era objetivo da pesquisa analisar os aspectos práticos derivados dos documentos analisados e suas discrepâncias relacionais, uma vez que tais demandas tornariam o objeto de pesquisa – Planejamento Estratégico brasileiro para o Atlântico Sul – muito mais amplo e detalhado.

Há conhecimento de que tramitam atualmente no Congresso textos de atualização dos documentos aqui analisados. Sabe-se, por nota do Ministério da Defesa (BRASIL, 2017) que foram encaminhadas minutas ao Poder Legislativo, em novembro de 2016, sobre as novas diretrizes sobre a temática de Defesa para o quadriênio 2017-2020, conforme dispõe a Lei Complementar nº 136, de agosto de 2010 (BRASIL, 2010). Outrossim, uma vez que não têm qualquer valor normativo, não foram analisados. A análise desse tipo de documentos poderia levar a pesquisa a conclusões especulativas, o que não é nosso objetivo.

Um outro documento, particularmente interessante é o livreto ‘Defesa e Meio Ambiente: Preparo com Sustentabilidade’ (BRASIL, 2017), também chamado de “Livro Verde”, que trata das ações das FFAA voltadas a preservação do meio ambiente, ações de sustentabilidade e diretrizes acerca destas temáticas no âmbito das FFAA. Embora contenha explicações sobre ações realizadas em zonas costeiras, não há indicações de que haja preocupações como o uso sustentável e políticas ambientais voltadas para zonas oceânicas. Assim optou-se por desconsiderá-lo.

## O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO - GOLBERY DO COUTO E SILVA E OS CÍRCULOS CONCÊNTRICOS

Segundo Miyamoto (MIYAMOTO, 1995 *Apud* VIOLANTE, 2017, p.65) o pensamento Geopolítico Brasileiro se divide em cinco fases, sejam: (1) a primeira fase compreende a produção acerca do tema entre nos anos 1920 e 1930, chamada Escola Determinista; (2) a segunda fase cobre o decurso da Segunda Grande Guerra, caracterizada por maior academicismo; (3) a terceira fase se ocupa da criação da ESG, logo, da formação de uma elite intelectual que pensasse questões geopolíticas e estratégicas do Brasil, compreendendo o final dos anos 1950 e início dos anos 1960; (4) a quarta fase se refere ao pensamento geopolítico desenvolvido durante o período burocrático-militar que se instaura em 1964, tendo como referencial “nomes importantes para o estabelecimento da concepção geopolítica do Atlântico”(VIOLANTE, 2015, p.65); (5) a quinta fase começa nos anos 1980, ainda que na esteira do estudo da fase anterior, mas trazendo reflexões sobre a influência da geografia no desenvolvimento do país e formas deste atingir seu desenvolvimento.

Golbery se insere na terceira fase e foi o pensador mais influente da Escola Superior de Guerra (ESG), a partir dos anos 1950. Sua teoria, inclusive, foi a principal norteadora da Política Externa Brasileira nos primeiros anos do governo civil-militar. A Teoria dos Círculos Concêntricos se ocupou de definir qual seria o entorno estratégico brasileiro a ser pensado e trabalhado durante a execução dessa nova política externa e atuação internacional brasileira (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 216). Dentro dessa formulação, é evidente a ênfase na dimensão geopolítica do Atlântico, devendo-se observar um noção intervencionista em relação ao continente africano, de modo a evitar sua “sujeição” ao comunismo (SARAIVA, 1996, p. 97)

### O Pensamento Geral de Golbery

No início de sua principal obra, *Geopolítica do Brasil* (1967), Golbery faz um breve apanhado de filosofia política sobre a constituição do Estado e sua função precípua de proteger os indivíduos e a coletividade formada por eles, baseando-se todos os antigos pensadores na “insegurança eterna do Homem”(COUTO E SILVA, 1967, p.9). A insegurança que compõe a natureza humana veio aumentado com o passar do tempo, não o contrário, sempre expandindo consigo a necessidade de que se sacrifique cada vez mais liberdade em nome daquela segurança individual e coletiva. Inclusive, ele aponta que é justamente esta relação binomial que por força da natureza humana é levada a pender para a escolha de maior segurança. Golbery considera, ainda, que a guerra está presente em todas as relações, sendo elemento global, permanente e total, uma vez que pode levar à aniquilação completa da humanidade.

Para o autor, a guerra sempre foi um dado, independente da forma que assumisse, haja vista que os indivíduos e as coletividades sempre tiveram interesses próprios que viriam a colidir de algum modo, de forma divergente ou antagonica, com os interesses de outros indivíduos e outras coletividades. No cenário internacional, o ente que se manifesta, como representante dos indivíduos e da coletividade em si mesmos, é o Estado-Nação – unidade básica do sistema –, ainda que se visualize outros atores estruturais. Estes Estados manifestam as vontades da elite dirigente, que refletirá em maior ou menor grau os interesses dos grupos internos, dependendo das conjunturas externa e interna apresentadas. Assim, “cada Estado se move ao impulso potente de um núcleo de aspirações e interesses, mais ou menos definidos com precisão num complexo hierárquico de Objetivos [Nacionais]”(COUTO E SILVA, 1967, p.11)

Entre os Objetivos Nacionais, são sempre mais importantes aqueles que garantem a manutenção do corpo social e do Estado – a manutenção da soberania, sua perpetuação no tempo e desenvolvimento econômico e social. Este primeiro grupo de objetivos será traduzido em um grupo secundário, que terão características cada vez mais específicas segundo as necessidades da coletividade e de acordo com o poder da elite dirigente de manobrá-la de acordo com suas necessidades. Os Estados têm, predominantemente, um viés de atuação egoísta, o que lhes leva a uma lógica de competição com outros Estados para a garantia de suas necessidades e objetivos, caracterizando o sistema internacional como um ambiente anárquico, porém com relativização de poder, a despeito dos esforços empreendidos para a criação de tratados e ligas que diminuam o ambiente de incerteza. Para Golbery, é desse “caldo” de conflito de interesses que surge a diplomacia “com todo o seu velho arsenal de práticas conciliatórias [...] e a estratégia que faria a glória duradoura”(COUTO E SILVA, 1967, p.13) de pensadores de grandes projetos de cooperação internacional.

Deste modo, a ação estratégica é o instrumento resultante do manejo adequado de todos os recursos de que dispõe o Estado, seja, seu Poder Nacional, que deve atuar mesmo em tempos de paz “como trunfo decisivo e sustentáculo real nas discussões diplomáticas”(COUTO E SILVA, 1967, p.13), mas que deverá ser usado para o esforço de guerra, quando necessário, pelas Forças Armadas (FFAA). É através do fortalecimento do Poder Nacional que a nação poderá subsistir às adversidades que surjam por força da guerra, fato que não pode ser subestimado pelas ameaças tradicionais e as ditas « novas ameaças<sup>1</sup> ».

A garantia da segurança nacional passa a se contrapor à necessidade de bem-estar dos indivíduos e da coletividade, quando aquela se vê ameaçada, ligando-se este novo binômio, por uma relação inversamente proporcional. Por outro lado, uma vez que se chega a um nível considerado ótimo no quesito segurança, o próprio bem-estar aumentará, gerando um equilíbrio entre estas duas variáveis. Contudo, o investimento dos esforços nacionais em segurança não deverá ultrapassar os recur-

---

1 Ver RODRIGUES, T., 2008

sos disponíveis, pois ao ameaçar em demasia o bem-estar, a segurança, ela mesma, perecerá<sup>2</sup>.

Dentro destas linhas gerais de pensamento político-filosófico, Golbery buscou desenvolver sua obra de modo a conciliar o desenvolvimento do Brasil com a necessidade deste país de garantir sua segurança. Ao estudar os aspectos geopolíticos deste país, o autor propunha que esta era a “ferramenta que auxilia a elaboração de objetivos nacionais permanentes do Estado”(VIOLANTE, 2017, p.66).

## A POSIÇÃO GEOPOLÍTICA DO BRASIL NO ATLÂNTICO SUL

Ao explicar sobre os categorias usadas na análise geopolítica, Golbery explica que Ratzel propôs um modelo que foi utilizado para se analisar o caso brasileiro. Este modelo explica que haja duas categorias fundamentais, sejam: (1) espaço, que se ocupa da análise do território do Estado tanto em seus aspectos físicos, mas principalmente na relação dos fatores naturais com o funcionamento político e aproveitamento destes recursos para a consecução dos interesses nacionais; (2) posição, pela qual se analisa a localização do Estado no âmbito mundial e como esse fator se liga às relações políticas e econômicas estabelecidas com outros Estados. É por meio da circulação que os espaços políticos internos e externos se conectam, o que “conquista, desperta e vitaliza o território, que canaliza as pressões e orienta as reações defensivas e que dá significação concreta à extensão, à forma, à situação”(COUTO E SILVA, 1967, p.35).

A análise do espaço brasileiro não tem maior serventia senão para o estabelecimento do triângulo formado por Rio-São Paulo e Belo Horizonte, onde Golbery localiza a *heartland* brasileira, isto por conta da alta concentração demográfica, o nível de circulação de bens e serviços e, afinal, das riquezas do País. Por outro lado, grande parte do território se encontra a mais de 1000 km afastado do litoral, o que o que desfavorece eventuais ataques por outros Estados. Ademais, a posição geográfica brasileira está afastada dos chamados “centros de maior potência da civilização ocidental”(COUTO E SILVA, 1967, p.49) colocando-o fora dos “feixes diretos da circulação mundial de riquezas”(COUTO E SILVA, 1967, p.49), e dos grandes conflitos que se visualizavam no mundo.

No litoral, somente banhado pelo oceano Atlântico, há uma quantidade satisfatória de bons portos e com localização conveniente, justamente uma área com grande número de rotas comerciais. Segundo Golbery, há um estrangulamento da linha Natal-Dacar, que é devidamente flanqueado pelo Golfão Maranhense e pela Baía de Todos os Santos. Esta linha é de extrema importância estratégica no mane-

---

<sup>2</sup> Essas ideias de Golbery podem ter antecipado os novos conceitos de segurança apresentados nos anos 1980 e 1990, principalmente pela Escola internacionalista de Copenhague, ao abordarem a segurança humana. Ver mais em Violante (2017).



jo do esforço de guerra pelo mundo, conforme fora verificado durante a 2ª Guerra Mundial. Do outro lado do oceano, encontra-se a África Ocidental, que o autor diz serem terras inabitadas, com litoral “menos favorecido”(COUTO E SILVA, 1967, p.49). Somente tem relevância efetiva a União Sul-Africana (África do Sul), mas mesmo esta está mais ocupada de sua expansão em seu próprio continente.

Ainda na avaliação das condições no Atlântico Sul, Golbery atenta para a presença portentosa dos EUA, que dado o seu crescimento político e econômico, suas próprias concepções geopolíticas e avanço no continente americano foi de grande preocupação para os países hispânicos, mas nunca para o Brasil. Ele diz que esse avanço se manifesta na forma de “uma doutrina multilateral de segurança coletiva, na instituição de uma política de boa-vizinhança”. Aponta, ainda, que, para o pensamento geopolítico estadunidense, a América do Sul poderia ser considerada um território ultramarinho que, a partir de Natal, seria indefensável, abordando, inclusive, da necessidade do Brasil avançar seus domínios sobre o Atlântico, apesar de sua incapacidade. Para tal, seria necessária ajuda dos EUA e este fato explica o que Golbery chamou de “transoceanização” do Brasil. Deste modo, o Estado brasileiro estaria em condições superiores de barganha em negociações com os EUA, quanto ao ator de relevância estratégica em ações de vigilância e patrulha no Atlântico Sul, durante a Guerra Fria.

Explica, por fim, que são deveres exclusivamente brasileiros “a defesa da integridade do [seu] território nacional e não menos o da segurança do Atlântico Sul, ao qual estão vinculadas a nossa prosperidade e, sem dúvida, a nossa sobrevivência” (COUTO E SILVA, 1967, p.52). Diz ainda que “se a geografia atribuiu à costa brasileira e a seu promontório nordestino um quase monopólio de domínio no Atlântico Sul, esse monopólio é brasileiro, deve ser exercido por nós exclusivamente”(COUTO E SILVA, 1967, p.52).

Por último, deve-se apresentar a chamada Teoria dos Círculos Concêntricos de Golbery para a análise da projeção internacional brasileira no mundo e como aborda o Atlântico Sul. Conforme explicado anteriormente o autor estabelece três hemisférios concêntricos partindo de um ponto no centro do triângulo brasileiro. Segundo o autor não haveria necessidades de se preocupar com que chamou de “fosso do pacífico” ou com a “muralha ciclópica dos Andes”, o que faz com que a América do Sul esteja totalmente voltada para o Atlântico (COUTO E SILVA, 2003, p.159).

O primeiro hemisfério, com raio de aproximadamente 10 mil km, corresponderia a todo o continente americano, à costa ocidental da África e à Antártida. Neste espaço Silva entende que não haveriam perigos à segurança do continente sul-americano no longo prazo, uma vez que estão distantes dos espaços mundiais onde geralmente ocorrem os grandes conflitos (COUTO E SILVA, 2003, p.160). O segundo hemisfério, chamado exterior, compreende a área de aproximadamente 15 mil km de raio, onde se encontram as quatro núcleos principais, sejam, (1) o europeu, (2) uma massa por trás da África, (3) uma massa por trás Antártica e (4)

os países de povos amarelos. Segundo Silva, é deste hemisfério que podem surgir ameaças e em relação ao qual a “América do Sul terá de solidamente estruturar a sua própria segurança”(COUTO E SILVA, 2003, p.161).

Do exposto, percebe-se que o pensamento de Golbery do Couto e Silva parte da perspectiva de que o Atlântico Sul é parte de uma zona que de fato é parte da zona de influências brasileira. Também indica em que medida é necessária a projeção brasileira sobre este espaço a fim de garantir sua soberania e segurança.

## PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO PARA O ATLÂNTICO SUL

Bolta (2017) explica que é no âmbito da *First World Conference on National Parks*, de 1962, que começa a ser verificada a preocupação junto à UNESCO e à FAO quanto à necessidade premente da criação de Áreas Marinhas de Proteção (AMP). Aponta, ainda, que nas décadas de 1980 e 1990, apenas cerca de 19% de todas as áreas de proteção verificadas em todo o mundo se encontravam em ambientes costeiros ou marinhos.

O menor interesse associado a estas áreas se dá pelo fato de das 4.500 Áreas de Proteção (AP) do mundo, apenas 850 tinham componentes marinhos e costeiros, e isso se deu por vários fatores como: a noção de que seus recursos são infinitos; por existir dificuldades de acesso ao ambiente marinho até 1950; e também de que o ambiente marinho é uma propriedade comum a todos, disponível para exploração sem cautelas (BOLTA, 2017, p. 18).

Em 1992, no IV Congresso Mundial de Parques e seguidamente em 1998, na 17ª Assembleia Geral da IUCN foi mostrada a necessidade de um sistema global de AMP. Em 1994, quando entra em vigor a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a questão marinha ganha destaque, formando-se um novo quadro jurídico de referência para o mar, por meio da Constituição dos Oceanos. Em 2003, no V Congresso Mundial de Parque Naturais, as questões referentes aos oceanos foram ainda mais privilegiadas. O Congresso abordou a importância da gestão costeira integrada, visando à conectividade das AMP.(PNUMA/CMMC, 2008; BANZATO, 2014)

A Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) (uma comissão da UNESCO, fundamentada em 1961 na XI Assembleia Geral da ONU) e o Programa do Homem e Biosfera (MAB) se destacam em sua função internacional de ajudar os países a implantarem um processo integrativo de políticas públicas voltadas para o Mar- o Planejamento Espacial Marinho (PEM0. Neste sentido, esta Comissão se ocupa da criação de políticas e procedimentos que propiciem uma gestão sustentável do ambiente marinho. Por outro lado o MAB se ocupa do fomento de uma rede mundial de pesquisas interdisciplinares relativas a questões econômicas, ecológicas e sociais. (BOLTA, 2017, p.41)

Com a publicação dos livros “*Marine Spatial Planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-base Management*”(EHLER, 2009), o primeiro guia/compilação que dispôs sobre conceitos de PEM, e depois “*A Guide to Evaluating Marine Spatial Plan*” (EHLER, 2014) a respeito de questões sobre o monitoramento, desempenho e avaliação do PEM BOLTA, 2017, p.41) do que se pode depreender um avanço interessante no pensamento acerca desta temática. Atualmente considera-se o PEM como um processo abrangente cujo objetivo é o desenvolvimento de ações de gerenciamento a longo prazo. Contudo, com algumas exceções, o PEM necessita, ainda, de uma visão ampliada e que reflita os anseios políticos e sociais sobre o futuro de uma região (BOLTA, 2017, p.42).

## PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO BRASIL

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, com a criação da Agenda 21, passa a ser propagada com maior vigor a expressão “planejamento ambiental”. Assim, pode-se dizer que é somente na década de 1990 que o planejamento ambiental se consolidou nos planos diretores municipais. Portanto, ele é caracterizado como um processo contínuo que envolve a organização, a coleta e a análise sistematizada dos dados gerados por uma metodologia (BOLTA, 2017; SANTOS, 2004).

Ao mesmo tempo, segundo a IUCN (2011 *Apud* BOLTA, 2017, p.18), os oceanos cobrem aproximadamente 70% do planeta, enquanto 70% da população nas imediações de em regiões costeiras, onde acabam se concentrando 80% das atividades turísticas. Dessa forma, nota-se que a atividade relacionada aos ambientes aquáticos é mais frequente, ou seja, ocorre em maior escala, comportando, assim maiores desafios e questões socioeconômicas. Mesmo assim, a proteção marinha se encontra em desvantagem em relação à proteção terrestre.

Nesse contexto, o PEM teve seu planejamento iniciado no Brasil em 2011. Entretanto, como processo público de análise referente às atividades que ocorrem no território marinho, até o momento presente este se encontra ainda em fase inicial. Com isso, o Brasil, como a maior parte dos países do mundo, com exceção dos EUA e da UE, vem encontrando dificuldades para atingir objetivos sustentáveis, no uso mais racional do espaço marinho e de suas dinâmicas, para equilibrar os requerimentos do desenvolvimento socioeconômico com o objetivo de proteger o meio ambiente, de maneira aberta e planejada.

É importante ressaltar que o PEM não substitui os planejamentos setoriais. Este processo auxilia na tomada de decisão por seus usuários em suas diversas áreas de estudo e atuação. Assim, o PEM se baseia em decisões integradas, abrangentes e complementares, sendo realizado a longo prazo. (BOLTA, 2017) De qualquer modo, deve-se dizer que os avanços no desenvolvimento do pensamento acerca des-

ta temática teve avanços bem pontuais para a maior parte da literatura pesquisada. Atualmente a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) tem coordenado a faina de implementação efetiva do PEM no Brasil, com prazo final de 2030, em atendimento a um dos Objetivos do Milênio

Diante disso, é necessário que o PEM também seja envolvido por monitoramento e avaliação, uma vez que são considerados um meio de gestão importante para subsidiar as futuras tomadas de decisão, sendo aplicados neles também os princípios da transparência e responsabilização. Para que o desenvolvimento do PEM gere resultados, ele precisa estar sustentado em alguns princípios: possuir visão ecossistêmica; integração; adequação à realidade local; adaptação; ser estratégico, preventivo e participativo (BOLTA, 2017).

Muitos países já têm criado algum tipo de zoneamento em suas áreas marinhas para várias atividades, como exploração de petróleo e gás, o tráfego de embarcações, aquicultura de pequena e grande escala. Além disso, ao longo da última década, o PEM tem sido bem visto em muitos países, uma vez que auxilia no planejamento de muitas formas de utilizar o ambiente marinho, ao passo que responde aos requerimentos ambientais e socioeconômicas. (BOLTA, 2017; EHLER, 2014)

O caráter integrativo do PEM, para a conservação, proteção, uso e defesa dos recursos marinhos, vivos e não vivos são fundamentais para o desenvolvimento do Brasil como nação que busca sua projeção internacional como potência, em suas águas jurisdicionais (Amazônia Azul e em suas áreas de interesse estratégico.

## AMAZÔNIA AZUL

O Brasil apresenta atualmente 7500 km de costa totalmente banhada pelo Atlântico. Uma vez encontrados variados recursos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC), o Atlântico passou a ser objeto de grande interesse do Estado brasileiro. Assim sendo, a MB procurou desenvolver o conceito de Amazônia Azul, a fim de chamar a atenção ao imenso patrimônio presente na área oceânica sob a jurisdição brasileira, tornando-a marca registrada em 2010. Um outro indicados do interesse do Estado nesta temática foi a criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, cujos trabalhos culminaram na publicação de dois livros (WIESEBRON, 2013, p.107-8).

Segundo WIESEBRON (2013, p.109), a Amazônia Azul compreende às 200 milhas náuticas referentes à ZEE acrescidas da PC, que se estende até 350 milhas náuticas, totalizando uma área de aproximadamente 4,5 milhões de km<sup>2</sup>. Segundo a autora, Comparativamente, estes números significam que a área marinha corresponderia a um acréscimo de “mais de 50% da extensão territorial brasileira” (Ibidem, p.109). Esta área vem sendo pleiteada pelo governo brasileiro desde 2004, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas (Ibidem, p.109).

Para defender esse patrimônio a normatização se faz necessária, como um PEM estruturado e os documentos de alto nível da Defesa.

## SOBRE A ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE ALTO NÍVEL

Após analisarmos a *Política Nacional de Defesa*, a *Estratégia Nacional de Defesa* e o *Livro Branco de Defesa*, é utilizada a lente teórica construída na introdução deste artigo, cujas partes foram explicadas no decurso de seções antecedentes. Assim, nesta seção, verifica-se em que medida as diretrizes da Política de Defesa brasileira, em seus documentos de alto nível, aproximam-se de qual dos marcos teóricos. Parece oportuno lembrar, ainda, que a hipótese do presente artigo é a de não se tenha desenvolvido preocupação suficiente com o manejo adequado dos recursos marinhos, mas somente o domínio dos espaços marítimos. Assim sendo, parece que os objetivos brasileiros no Atlântico Sul estão muito mais voltados à conquista de espaços do que ao uso consciente, eficiente e efetivo destes, bem como sua devida proteção.

Quantitativamente, foram verificadas as seguintes informações, conforme indicadas no quadro que segue.

<b>Livro\Aparições do Termo</b>	<b>Atlântico Sul</b>	<b>Amazônia Azul</b>
Política Nacional de Defesa	3	1
Estratégia Nacional de Defesa	6	0
Livro Branco de Defesa	17	7
Total	26	8

Primeiramente, sabe-se que as leis e atos normativos, em sentido amplo, são produzidos com linguagem mais generalista, para que possam abarcar o máximo possível de situações. Ao mesmo tempo, as diretrizes de políticas de Estado devem ter esse mesmo tipo de conformação. Contudo, o termo “técnico” é geralmente empregado em atos políticos na tentativa de remover sua “politicidade” e lhe conferir maior legitimidade.

Neste sentido, o aumento progressivo do grau de especificidade e tecnicidade observado na abordagem dos vários temas partindo do documento mais geral, a PND, para o mais técnico, o LBDN, é nítida. Acrescente-se, ainda, que o número de citações dos termos pesquisados nos três documentos, é prioritariamente, progressiva, também saindo de três para dezessete, no caso de “Atlântico Sul”. Este dado mostra que quanto maior a complexidade na abordagem e seriedade das questões tratadas, mais esta temática aparece.

Esta conclusão talvez indique que os órgãos mais elevados de tomada de decisão tratem, sim, de todas as questões geopolíticas nas quais se insira o Brasil. Por outro lado, estes mesmos órgãos não buscam tornar tão públicas quanto possível esse tipo de discussão, o que se confirma quando se percebe que observou-se que a estrutura mais teórica dos dois primeiros documentos e a estrutura mais acadêmica e de linguagem menos acessível do último.

Em segundo lugar, cabe analisar o conteúdo do texto relativo ao recorte da pesquisa. A quantidade de citações dos termos pesquisados em documentos de tamanho razoável, no caso dos primeiros, e grande, no caso do último, denota a pouca importância naturalmente atribuída à temática do Atlântico Sul. Nas diretrizes analisadas, percebe-se que o grande problema que ainda se procura resolver é o domínio do território continental e a distribuição adequada dos efetivos das três FFAA para garantir a Defesa Nacional.

Acrescente-se, também, que ainda hoje o Estado considera que o entorno próximo ao Brasil, ou seja, o Caribe, o Atlântico Sul, logo, a África Ocidental, e os países da América do Sul, não são espaço de conflitos de maior importância que possam afetar o nosso país. Uma vez que a grande preocupação ainda é o domínio do território continental, contemplando temas relativos a questões fronteiriças, não se visualizando a necessidade premente do domínio adequado do mar.

Portanto, não há preocupação com a exploração eficiente, adequada e sustentável do espaço marinho. A cultura política geral brasileira foi construída, e ainda é, muito ligada à necessidade de escoamento da produção agrícola, então o mar é o grande ambiente de circulação de mercadorias, não uma fonte de renda e recursos em si mesma. Ainda que grande parte da subsistência de uma série de populações litorâneas tenha estilo de vida muito ligado ao mar e em algumas partes do país esta cultura seja mais visível, fato é que não há políticas de Estado que se ocupem de fato do PEM, pois o PEM não está ainda pronto e efetivo. Logo, pode-se constatar que as políticas públicas voltadas para o mar são muito ou quase nunca integradas, o que gera perdas e soluções de continuidade em muitas dessas.

Pode-se ainda, tentar argumentar sobre a demanda brasileira junto à ONU para aumentar a PC, no que se convencionou chamar de “Amazônia Azul”, aumentando o espaço marinho do país. Contudo, a incapacidade sabida do Estado de dominar soberanamente e factualmente o espaço reivindicado, atrelado aos argumentos já apontados anteriormente, percebe-se que não há neste caso outro objetivo senão a expansão marítima para a exploração de alguns recursos naturais. Nesse caso, é muito pouco provável que sejam desenvolvidas políticas que incentivem os setores de beneficiamento de matérias primas de modo a garantir a venda de produtos com certo grau de valor agregado, ao invés de produtos primários, assim como ocorreu com a maior parte do petróleo extraído pelo Brasil.

## QUEM VENCEU?

Conclui-se, partindo dos pontos observados em nossas análises sob a lente teórica aqui apresentada, que a hipótese proposta pode ser considerada verdadeira, embora parcialmente, uma vez que verificou-se o afastamento das diretrizes da Política de Defesa para o Atlântico Sul e seus desdobramentos em relação às premissas do Planejamento Espacial Marinho. Dentro do modelo binomial inversamente proporcional entre o PEM e a Geopolítica de Golbery, reitera-se que o manejo eficiente dos recursos marinhos não é adequado e não é englobado nos objetivos prementes do Estado brasileiro em suas manifestações oficiais acerca do Atlântico Sul. Sua política possui caráter mais expansivo, talvez até inercial, do que da conservação, uso, proteção e defesa desse patrimônio.

Na medida em que não foram analisados todos os documentos produzidos pelo Estado acerca da temática de defesa no Atlântico Sul, não é prudente afirmar que a conclusão seja absoluta. Por outro lado, dentro do modelo proposto, sua veracidade parece ter sido demonstrada.

## REFERÊNCIAS

### Livros, artigos e referencial acadêmico

BANZATO, B.M. **Análise da efetividade das Unidades de Conservação Marinhas de Proteção Integral do Estado de São Paulo**. 2014. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iee.usp.br/sites/default/files/Barbara%20Moura%20Banzato.pdf>>. Acesso em: 07 Jul. 2019.

BOLTA, Paula Mathias Paulino. **Planejamento Espacial Marinho de Áreas de Proteção Ambiental do Litoral Brasileiro**. 2017. Dissertação (Pós-Graduação em Sustentabilidade na gestão ambiental) – Centro de Ciências e Tecnologias para a sustentabilidade, Universidade Federal de São Carlos. Disponível em: <[https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9872/Defesa-Paula\\_Bolta\\_final.docx?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9872/Defesa-Paula_Bolta_final.docx?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 06 jul. 2019.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Coleção Documentos Brasileiros, n ° 126. 2ª Edição, Editora Livraria José Olympio, Rio de Janeiro, 1967.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica e Poder**. Editora UniverCidade. Rio de Janeiro, 2003.

GANDRA, T.B.R; BONETTI, J.; SCHERER, M.E.G. **Onde estão os dados para o Planejamento Espacial Marinho (PEM)?** Análise de repositórios de dados marinhos e das lacunas de dados geoespaciais para a geração de descritores para o PEM no Sul do Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, p. 405-421, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/54987/34942>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

PNUMA/CMMC. **National and regional networks of marine protected areas: a review of progress.** *PNUMA/CMMC*, 2008. Disponível em: <<https://ia802606.us.archive.org/12/items/nationalregional08well/nationalregional08well.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2019.

RODRIGUES, Tiago. **A Guerra Além do Estado.** Revista Verve, nº 13, 2008, pp.184-201. Disponível em: <[https://www.academia.edu/attachments/40909613/download\\_file?s=work\\_strip&ct=MTU2OTUyNDAYMiwXNTY5NTIOMDQ-zLDM5MDg4Mjkw](https://www.academia.edu/attachments/40909613/download_file?s=work_strip&ct=MTU2OTUyNDAYMiwXNTY5NTIOMDQ-zLDM5MDg4Mjkw)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SANTOS, R.F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática.** *Oficina de Textos*. São Paulo, 2004. 184 p.

VIOLANTE, A.R. **Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.** 2017. *Dissertação* (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) - Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

WIESEBRON, M. **Amazônia Azul: Pensando a defesa do território marítimo brasileiro.** *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n.3, p.107-131, 2013. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/35039/23930>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

## Documentos

BRASIL. Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira. Série Áreas Protegidas do Brasil, v.4. *Ministério do Meio Ambiente*. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008\\_dap/publicacao/149\\_publicacao16122010104405.pdf](https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/publicacao/149_publicacao16122010104405.pdf)>. Acesso em 07 jul. 2019.

BRASIL. **Defesa e Meio Ambiente: Preparo com Sustentabilidade.** *Ministério da Defesa*. Publicação em 02 de junho de 2017. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_verde/livro\\_defesa\\_meio\\_ambiente.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_verde/livro_defesa_meio_ambiente.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional.** *Ministério da Defesa*. Publicação em 2012b. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranc\\_o.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranc_o.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2019.



BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** *Ministério da Defesa*. Volume Único. Publicação em 2012a. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

DE FREITAS, D. M.; Xavier, L. Y.; Shinoda, D. **Relatório do Seminário Internacional: Planejamento Integrado do Espaço Marinho.** *Ministério do Meio Ambiente*, 03 a 07 de novembro de 2014. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Programas%20Acoes%20e%20Iniciativas/Relatorio%20PEM%202014\\_revisao%20final\\_MMA.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Programas%20Acoes%20e%20Iniciativas/Relatorio%20PEM%202014_revisao%20final_MMA.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

EHLER, C. **A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans.** *UNESCO*. IOC Manuals and Guides, 70; ICAM Dossier nº 8. Paris, 2014. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227779>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

EHLER, C; DOUVERE, F. **Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management.** *UNESCO*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

KUSEK, J.Z.; R.C. RIST, **Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System.** *The World Bank*. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PA-PER0100steps.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 04 Jul. 2019.

WCPA; IUCN. **Establishing networks of marine protected areas: a guide for developing national and regional capacity for building MPA networks.** Non technical summary report. 2007. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Establishing%20Marine%20Protected%20Area%20Networks.pdf>>. Acesso em Jul. 2019.

### Notas Ministeriais e outros Sítios Oficiais

BRASIL. **Minutas do Livro Branco, da PND e da END estão disponíveis para leitura.** *Ministério da Defesa*. Publicação no Portal em 13 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/29093-minutas-do-livro-branco-da-pnd-e-da-end-estao-disponiveis-para-leitura>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

MARINHA DO BRASIL(MB). **Amazônia Azul:** a última fronteira. *Centro de Comunicação Social da Marinha*. Sem data de publicação. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/amazonia-azul.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/amazonia-azul.html)>. Acesso em: 10 jul. 2019.

### Atos Normativos

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** *Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto*

*das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.* Publicada no DOU em 26 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. **Mensagem nº 83 de 2012.** *Encaminha os textos da proposta da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa.* Publicada no Suplemento C ao Diário Oficial do Senado Federal nº 113, de 2012, p. 3 de 02 de julho de 2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=12272#diario>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013.** *Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem).* Publicado em DOU em 26 de setembro de 2013, Seção 1, p. 2. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declcg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>>. Acesso em: 09 jul. 2019.



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INEST - UFF**

Esta obra representa uma contribuição do INEST/UFF para o desenvolvimento de um pensamento estratégico brasileiro próprio, além de propiciar as condições e um ambiente adequado para a troca de informações e conhecimentos entre professores, pesquisadores e estudantes de variadas Instituições de Ensino Superior, com variados níveis de formação e experiências de pesquisas.

**“Estratégia débil pode sair caro, e uma má estratégia pode ser letal, quando a sobrevivência (do Estado) está em jogo”.**

[...] não há como prescindir dos Estudos Estratégicos. BAYLIS, WIRTZ, GRAY, 2010.  
GRAY, Collin S. Fighting Talk: Forty Maxims on War, Peace and Strategy.

**Apoio:**

