
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, janeiro/abril 2019.

■ ARTIGOS

GEOPOLÍTICA, STATE-MAKING E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DO PODER MILITAR E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO AUGE DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO 32
Ricardo Zortea Vieira

A DISPUTA GLOBAL POR RECURSOS ENERGÉTICOS OCEÂNICOS E SUA REPERCUSSÃO NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DA ENERGIA 63
Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

O ENCONTRO DA GUERRA CIBERNÉTICA COM AS GUERRAS ELETRÔNICA E CINÉTICA NO ÂMBITO DO PODER MARÍTIMO 89
Alan Oliveira de Sá
Raphael Carlos Santos Machado
Nival Nunes Almeida

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP) E A ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO DE PODER INTELIGENTE DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, 1995/2016 129
Eurico de Lima Figueiredo
Alexandre Rocha Violante

MILITARY TECHNICAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT – THE BRAZILIAN PERSPECTIVE OF INTERACTION FOR THE 21ST CENTURY Daniele Dionisio da Silva Carolina Ambinder de Carvalho	167
AS DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO MILITAR NO MAR DO SUL DA CHINA Sérgio Luiz Cruz Aguilar Renato Matheus Mendes Fakhoury	197
VULNERABILIDADE ESTRUTURAL DA VENEZUELA E OS IMPACTOS AO ENTORNO ESTRATÉGICO SUL- AMERICANO Fernanda Delgado de Jesus João Victor Marques Cardoso	226
A GÊNESE DOUTRINÁRIA DO DIREITO ESPACIAL COMO INSURGENTE RAMIFICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO DURANTE A GUERRA FRIA Delmo de Oliveira Arguelhes Rodrigo Freitas Palma Rodrigo Akiyoshi Gomes Sukiyaama Arêdes	253

GEOPOLÍTICA, *STATE-MAKING* E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL: O PAPEL DO PODER MILITAR E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO AUGO DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Ricardo Zortea Vieira¹

RESUMO

O objetivo do trabalho é contribuir para o debate sobre as causas da experiência brasileira de evolução institucional e desenvolvimento econômico durante a “Era Desenvolvimentista”. O argumento é o de que a geopolítica regional e o poder militar, fatores ignorados nas análises convencionais, tiveram um impacto significativo sobre a estruturação das instituições estatais (*State-making*) e políticas de desenvolvimento brasileiras em um momento chave do desenvolvimentismo, o Plano de Metas. Para demonstrar essa hipótese, será reconstituída uma tradição de pensamento e ação militar enraizada na geopolítica da Bacia do Prata que ligava defesa nacional com a modernização econômica e centralização política. A evolução dessa tradição estratégica conformou, a partir dos anos 1930 e 1940, um sistema de planejamento que articulava doutrinas e hipóteses de guerra com requerimentos militares e projetos na área econômica. Como demonstração do funcionamento e impacto desse sistema, e, portanto, da variável geopolítica sobre o desenvolvimentismo brasileiro, será mapeada a sua atuação em projetos do Plano de Metas nos setores petroquímico, nuclear, de construção naval e transportes terrestres, além de iniciativas para obtenção de financiamento externo. Conclui-se que além dos fatores apontados pela literatura convencional a geopolítica regional deve ser incluída como uma das causas do desenvolvimentismo brasileiro.

Palavras-chave: *State-Making*. Desenvolvimentismo. Plano de Metas. Poder Militar. Geopolítica.

¹Doutor. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: ricardozortea2@gmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9457-3384>

INTRODUÇÃO

Atualmente é reconhecida a importância que a guerra e a preparação para a guerra tiveram sobre a formação dos Estados (*State-making*) e economias modernas. No primeiro caso, a necessidade dos príncipes europeus de pessoal e dinheiro para seus exércitos levou à superação do patrimonialismo e das relações de vassalagem e à implantação da administração burocrática moderna de povos e territórios (Tilly, 1996; Centeno, 2002; Ertman, 1997; Rasler & Thompson, 2012). No segundo caso, as necessidades financeiras da guerra levaram à criação dos modernos sistemas de tributação e de dívida pública, e, posteriormente, a inovações tecnológicas e projetos de desenvolvimento econômico estrategicamente motivados (Gerschenkron, 1962; Trebat, 2011; Fiori, 2014; McNeill, 1982). De fato, mesmo quando a guerra não ocorre, a preparação para a guerra requer o estabelecimento de instituições e políticas muito além do âmbito das entidades militares. Nesse sentido, é um ângulo privilegiado de análise, para o entendimento tanto da evolução das instituições estatais, quanto das suas políticas de desenvolvimento, a análise do planejamento estratégico, definido aqui como a atividade de identificação de ameaças militares e de formulação de planos e projetos para neutralizá-las nas diversas áreas de atuação do Estado.

Entre os anos 1930 e 1970, o Brasil passou por um período de intensa evolução e complexificação institucional das suas estruturas estatais, processo esse ligado à edição de políticas de desenvolvimento em larga medida responsáveis por converterem o país de economia agrícola a industrial nessa fase histórica, denominada de desenvolvimentista (Draibe 1985; Tavares 1972; Bielschowsky & Mussi 2013). As explicações para a expansão da burocracia estatal e para a edição de políticas de industrialização ignoram largamente a variável geopolítica, especialmente no caso sul-americano, inversamente atribuindo esses fenômenos à dinâmica das classes sociais. Mesmo a ação política militar, bastante intensa na era desenvolvimentista, é entendida como derivada de disputas no âmbito da sociedade civil (Stepan 1971; Rizzo de Oliveira 1976; Moraes 1991), a interesses de fortalecimento organizacional na política interna (Carvalho 2005; Coelho 2000), ou a necessidade de combate a inimigos internos. Como coloca Miguel Centeno na sua análise sobre o pensamento militar brasileiro:

...beginning in the 1940s, the Brazilian military, and its continental counterparts, emphasize its internal roles, such as economic development and the defense of “national identity.” The threat to national security—a term with increasingly ominous implications in the 1960s—was viewed as internal. This point is critical: the enemy was within (Centeno, 2002, pp. 78-80).

Em comum a todas as vertentes está a total falta de relevância das rivalidades geopolíticas interestatais sul-americanas como fatores explicativos do desenvolvimento das estruturas de Estado, ou *State-making*, edição de políticas de desenvolvimento e ação política militar. O objetivo do presente artigo é demonstrar o impacto da rivalidade geoestratégica regional sul-americana sobre as instituições, mecanismos de financiamento e políticas de desenvolvimento do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). O Plano de Metas foi escolhido por ser um dos pontos áureos do desenvolvimentismo brasileiro, e por ser um período no qual o país vivia sob um governo democrático e civil. Para atingir o objetivo, em uma primeira seção será apresentada a formação, entre os anos 1910 e a II Guerra Mundial, de um pensamento militar, e depois de um sistema de planejamento estratégico, que articulava ameaças geopolíticas regionais com iniciativas na área política interna e econômica. Em uma segunda seção será demonstrado, por meio de uma análise da Doutrina de Segurança Nacional e de documentos emitidos pelos órgãos de Alto Comando, como a ameaça externa regional se manteve no pós-II Guerra como referência para o Sistema de Planejamento Estratégico brasileiro, não sendo substituída assim por uma ameaça interna ideológica no período. Finalmente, na última seção, será reconstituído o impacto do planejamento estratégico focado na ameaça geopolítica regional sobre alguns dos principais projetos do Plano de Metas nas áreas de transportes terrestres, construção naval, indústria nuclear e petroquímica, bem como para o financiamento externo dessas iniciativas de desenvolvimento.

GEOPOLÍTICA REGIONAL E AS ORIGENS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO BRASILEIRO.

Miguel Centeno argumenta, devido ao foco interno das ameaças na ótica dos militares latino-americanos, que o modelo belicista de formação do Estados descrito sumariamente na introdução não seria válido no

continente. Ainda que as teses de Centeno sejam compatíveis com grande parte da experiência latino-americana, é preciso notar que o continente é geopoliticamente diverso. Assim, na Bacia do Prata desde a Independência se observou uma intensa rivalidade regional entre o Brasil e a Argentina, e um movimento pendular na liderança da balança de poder entre esses dois países. No começo do século XX, após uma longa fase de predomínio brasileiro no século anterior, a Argentina era a principal potência militar e econômica da região (Doratioto, 2014; Fiori, 2014; Bandeira 2010; Nunn 1983).

Uma das primeiras reações à vantagem argentina na corrida regional foi o envio de oficiais brasileiros para treinamento no Exército alemão. Quando do retorno ao Brasil, os oficiais treinados na Alemanha, ou “Jovens Turcos”, e outros oriundos da Academia de Guerra de Porto Alegre, fundaram no Rio de Janeiro um periódico especializado em assuntos militares chamado A Defesa Nacional (ADN). Esse periódico e seus oficiais eram muito próximos ao Estado-Maior do Exército (EME), órgão de direção superior da instituição criado em 1896 dentro do processo de modernização da força terrestre. Nos anos 1910 e 1920, os oficiais que editavam a ADN muitas vezes também serviam no EME, como foi o caso dos futuros presidentes Eurico Gaspar Dutra e Humberto de Alencar Castello Branco (McCann 2009). Outros oficiais que participaram da publicação de uma forma ou de outra nesse período e tiveram impacto no período desenvolvimentista posterior foram Bertholdo Klinger, Euclides Figueiredo, Estevão Leitão de Carvalho, Mario Travassos, Góes Monteiro, Emílio Medici e Orlando Geisel (Vieira 2015).

A ADN, refletindo um pensamento em voga no EME, considerava a Argentina a principal rival regional do Brasil, potencialmente em parceria ou mesmo aliança com a Inglaterra. O perigo argentino se manifestava na sua superioridade militar terrestre, naval e, nos anos 1920, também aérea, e na sua superioridade econômica. Para responder a esse perigo, e inspirando-se nos conceitos de Nação Armada e Guerra Total aprendidos na Alemanha, propunha-se a implantação de um parque industrial completo e integrado, capaz de atender todas as necessidades do país de forma autárquica, bem como a expansão da rede ferroviária. Esse programa deveria ser conduzido por um Estado Orgânico, ou seja, politicamente centralizado, livre do domínio das oligarquias regionais e em última análise liderado por um Conselho de Defesa Nacional dominado pelas Forças Armadas (Vieira 2015).

A influência do pensamento da ADN estava bem consolidada ao

final dos anos 1920, com oficiais ligados à instituição ocupando cargos de liderança no Exército e tendo impactado a formação dos oficiais subalternos, inclusive da geração tenentista (McCann 2009). Dentre os militares ligados à ADN destacava-se Pedro Aurélio de Góes Monteiro, que, ainda que combatesse os tenentes nos anos 1920, foi posteriormente líder militar da Revolução de 30 e articulador maior da noção de tutela militar sobre a política nacional (Goes, s/d).

Não por acaso, assim, os relatórios do Alto Comando do Exército nos anos 1930 refletem as ideias da ADN na questão da preocupação aguda com a Argentina como maior ameaça à segurança do Brasil e a modernização econômica como forma de equacionar esse desafio. Como coloca o general Valdomiro Lima, em seu relatório ao Conselho Superior de Guerra, que reunia os generais do Exército:

“A invasão do Estado do Paraná, na direção de Ponta Grossa é das mais expeditas, podendo realizar-se por automóveis desembarcados quer em Foz do Iguaçu, quer em portos mais a montante, secundada por infantaria desembarcada em Santa Helena. Desse ponto à Ponta Grossa, medeiam 602km, que foram percorridos em 1924 por pequena força legal com 56 automóveis em 3 a 4 dias apesar do mau estado dos caminhos (...) Assim, por exemplo em São Francisco, poderiam os argentinos instalar uma base naval donde poderiam cooperar com a invasão provável pela Foz do Iguaçu, afim de atuar contra a E.F. São Paulo-Rio Grande (Lima, 1936, p.25-26)”.

Para resolver esse problema, o general Lima propunha que se promovesse a modernização do país, única forma de se lutar uma guerra total:

“A guerra moderna é feita pela Nação Armada que, a par da massa considerável da massa de efetivos de pessoal que pode dispor, é obrigada a dispende formidável quantidade de material de toda natureza. As ciências, as artes, e as indústrias desenvolvidas nos tempos de paz devem ser totalmente mobilizadas para que possam ser colocadas à disposição das

massas combatentes os recursos materiais cuja importância e variedade excedem quaisquer previsões e que as Forças Militares de antanho dispensavam ou desconheciam” (Lima, 1936, pg. 29).

Após a Revolta Paulista de 1932, e sua nomeação como Ministro da Guerra em 1934, Góes Monteiro passou a ter autoridade suficiente dentro do Exército para que a instituição militar atuasse como um agente dentro da política nacional seguindo o pensamento elaborado nas páginas da ADN e incorporado pelo Alto Comando. Assim, já em 1934 do Conselho de Defesa Nacional criado por Washington Luís é convertido em Conselho Superior de Segurança Nacional com uma Secretaria-Geral capaz de apoiar sua tarefa de coordenação de assuntos estratégicos entre os vários ministérios. Mas o maior passo para a instituição da tutela militar que permitiria que os programas de modernização econômica patrocinados pelo Exército saíssem do papel veio com o golpe de 1937 articulado por Góes e seu grande aliado (e sucessor no Ministério da Guerra) General Eurico Dutra. O Golpe de 1937 instituiu o regime do Estado Novo, cujo maior suporte e fiador era o próprio Alto Comando. Nos anos seguintes, o Exército implantaria representantes na burocracia responsáveis por articular a implantação da indústria siderúrgica (Macedo Soares e Silva 1998), o embrião da indústria petroquímica (Wirth 1973) e o esquema de financiamento e gestão da construção do sistema rodoviário nacional (Vieira 2018).

Em resumo, nos anos 1930 e 1940 o Brasil assistiu o começo da implementação do projeto de modernização geopoliticamente referenciada elaborada nas páginas da ADN nas duas décadas anteriores. Como componentes desse projeto estava a instalação de um regime apoiado pelo Exército, a criação de mecanismos de transmissão institucional das necessidades estratégico-militares aos órgãos civis, como o Conselho de Segurança Nacional e os representantes castrenses em diversos órgãos administrativos, e a elaboração e gestão de projetos nas áreas siderúrgica, petroquímica e de transportes terrestres. Ao final do Estado Novo, portanto, existia um sistema de planejamento estratégico nacional que ligava organicamente a avaliação sobre as ameaças ao país, as necessidades das Forças Armadas, e os projetos considerados necessários no âmbito econômico para apoiar e fortalecer o poder militar nacional de modo a capacitá-lo a enfrentar os adversários nacionais.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO PÓS-GUERRA E A DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL.

Em 1945 o Exército derrubou o regime do Estado Novo que ele próprio tinha instaurado oito anos antes. Dadas as circunstâncias do fim do regime, não é surpreendente que as instituições que ligavam os requerimentos militares à administração civil não fossem desarticuladas. De fato, o contrário aconteceu: Durante o primeiro governo democrático, o do Marechal Eurico Gaspar Dutra, o sistema responsável por implementar e gerir programas na área econômica que ampliassem o potencial de guerra do país foi fortalecido. Assim, em 1946 foi editado o decreto de criação do Estado-Maior Geral, que, previa o diploma legal, “colabora no preparo da mobilização total da Nação para a Guerra”. O mesmo decreto afirmava que as Seções do Estado-Maior Geral deveriam se ligar com as suas contrapartes na Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e as Seções de Segurança Nacional dos Órgãos Civis. Essa ligação era essencial dado que era a Secretaria-Geral do CSN a responsável por elaborar as hipóteses de guerra do país. Trabalhava-se, assim, com a noção de um sistema totalizante de planejamento estratégico no Estado brasileiro.

Em 1948 o Estado-Maior Geral foi renomeado Estado-Maior das Forças Armadas, EMFA. No ano seguinte seria criada, sob seus auspícios, a Escola Superior de Guerra (ESG). A ESG se tornaria célebre pela formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), e por ser o ponto de encontro de um grupo de oficiais que estiveram envolvidos em todos os momentos-chave da política nacional a partir da criação da Escola, desde a derrubada de Vargas até a articulação do regime de 1964. Do ponto de vista desse trabalho, a DSN tem interesse pois, sendo elaborada sob supervisão direta do EMFA, se configurou em verdadeira “Doutrina Operacional” do sistema de planejamento estratégico brasileiro. Os oficiais que a elaboraram ou passaram pela Escola, por sua vez, são seus operadores primários. Requer-se assim uma análise sobre a visão política internacional contida na Doutrina, sua ligação com a esfera política e econômica interna, e sua continuidade ou descontinuidade com relação ao pensamento militar brasileiro formulado nas décadas anteriores.

As interpretações dominantes sobre a Doutrina de Segurança Nacional enfatizam a influência norte-americana e a importância do adversário ideológico, interno e/ou insurrecional, indicando que a prioridade da doutrina seria a exclusão dos interesses populares e seus

representantes (Comblin 1978; Rizzo de Oliveira 1976; Lima 2015). Nesse sentido, a ameaça interestatal, com exceção talvez do distante inimigo soviético, não teria importância sobre a doutrina. Entretanto, uma análise do pensamento do principal sistematizador da DSN, o General Golbery do Couto e Silva, bem como os primeiros documentos doutrinários produzidos na ESG nos anos 1950 permitem a elaboração de uma perspectiva alternativa sobre esse tema.

De acordo com a perspectiva geopolítica de Couto e Silva (1981a), cada setor do território nacional teria uma ameaça geopolítica particular. Assim, a península Nordeste, por conter a passagem intercontinental, seria alvo possível de ataque soviético. Nesse ponto Couto e Silva está alinhado com o planejamento do Estado-Maior das Forças Armadas que, pelo menos desde 1954, previa a hipótese de enfrentamento direto com os soviéticos. Entretanto, é importante ressaltar que tanto o Alto Comando quanto Golbery estão aqui se baseando em operações convencionais em associação direta com os Estados Unidos, e não em operações contra-insurrecionais.

As regiões Sul e Centro-Oeste, e a Amazônia, por sua vez, se defrontam diretamente com a ameaça regional sul-americana que é representada pela possibilidade de um cerco de nações hostis unificadas contra o Brasil pela cultura comum, sentimento de superioridade racial e ressentimento histórico-territorial. Sobre as nações hispânicas, Golbery destaca que

“Velhas desconfianças e litígios antigos, sem dúvida, as separam, mas não parecem de molde a impedir uma composição de interesses e uma conjugação de esforços, quando se trate de satisfazer todas as ambições e todos os ressentimentos à custa do vizinho exótico, rico demais hoje em virtude de seu imperialismo prepotente, que nem pode aproveitar devidamente suas terras imensas e cuja vontade se julga andar um tanto alquebrada pela contribuição em alta dose de sangue escravo inferior...” (Couto e Silva, 1981a, pg. 53).

Dentre as nações hispânicas, como era de se prever, a Argentina constituía o maior perigo, dado que a disputa vigente por influência no Paraguai e Bolívia tinha um alto potencial de conflagração, e, ao contrário

do que se passava com o adversário soviético, o Brasil teria que combater os argentinos usando apenas os próprios recursos. Existiria, todavia, uma oportunidade na esfera da política internacional, pois a Argentina peronista antagonizava os Estados Unidos com sua política autônoma da “Terceira Posição”. Esse fator, somado ao controle do Brasil sobre o saliente nordestino e materiais estratégicos necessários aos EUA, permitiria que o país chegasse a um entendimento com Washington para ser o país-chave na América do Sul, ao mesmo tempo em que a Argentina perdesse o apoio americano.

“Ora, em tais circunstâncias (1952), quando entre nossos vizinhos hispano – americanos recrudescer indisfarçável uma oposição aos Estados Unidos da América que se mascara na Terceira Posição ou que outro rótulo tenha, aproveitando-se exatamente daquela enfocação para além Atlântico e além Pacífico dos interesses primaciais dos norte-americanos, o Brasil parece estar em condições superiores, pela sua economia não-competitiva, pela sua larga e comprovada tradição de amizade e, sobretudo, pelos trunfos de que dispõe para uma barganha leal – o manganês, as areias monazíticas, a posição estratégica do Nordeste e da embocadura amazônica com seu tampão da Marajó – de negociar uma aliança bilateral mais expressiva que não só nos assegure os recursos necessários para concorrermos substancialmente na segurança do Atlântico Sul e defendermos, se for o caso, aquelas áreas brasileiras tão expostas a ameaças extracontinentais, contra um ataque envolvente ao território norte – americano via Dacar – Brasil – Antilhas, mas uma aliança que, por outro lado, traduza o reconhecimento da real estatura do Brasil nesta parte do Oceano Atlântico, posto um termo final a qualquer política bifronte e acomodatória em relação a nosso país e à Argentina, ambas nações, por exemplo, igualmente aquinhoadas, contra todas as razões e todas as evidências, em armas de guerra naval.” (Idem, pg. 50– 51).

Na realidade o que o articulador da DSN faz é prover uma base

teórica para o acordo militar Brasil-EUA negociado no ano anterior pelo seu superior hierárquico, Góes Monteiro, ao mesmo tempo que se queixa do tratamento igual dado pelos EUA a Brasil e Argentina na dimensão naval. Ademais a sua leitura de ameaça quanto aos principais problemas para contê-la estão alinhados ao Estado-Maior do Exército: A Coalizão Hispânica, ou AUP, está prevista pelo EME no seu relatório de 1948. Golbery igualmente se filia à geoestratégia de defesa continental alinhavada por Juarez Távora, que no ano seguinte inclui a supremacia sul-americana dentre os Objetivos Nacionais Permanentes do Brasil (Távora, 1954).

Claramente, portanto, a geopolítica do general Golbery refletia uma visão de ameaça externa representada sobretudo pelos Estados sul-americanos, como descrito na hipótese de guerra já utilizada pelo Exército, e uma ameaça extracontinental soviética, descrito na hipótese URSS dos documentos do EMFA. Aqui dois elementos são relevantes: Em primeiro lugar, a continuidade, no contexto da guerra fria, da ameaça argentina. Em segundo lugar, o caráter externo-estatal das ameaças significava que a adoção de táticas contra-insurrecionais pelas Forças Armadas não seria o único ou o principal modo de combater os perigos identificados. Isso explica o fato de que o alinhamento com os Estados Unidos data de 1940/1942, e a percepção da ameaça soviética desde pelo menos 1954, porém a instrução em táticas de combate contra-insurrecional só começa no final dos anos 1950, e por influência francesa, não norte-americana (Martins Filho, 2008 & 2012).

Mesmo depois da incorporação das táticas de guerra contra-insurrecional, no final dos anos 1950, estas não substituíram a ameaça interestatal e convencional nem na Doutrina da ESG nem na perspectiva do EMFA. Assim a Concepção Militar de Guerra elaborada em 1963 previa a seguinte hipótese de um conflito nos moldes tradicionais no Cone Sul:

“Nesta guerra qualquer país poderá ser um inimigo em potencial. Todavia, pela repercussão mais profunda e resultados mais agudos contra a nossa soberania e integridade a Argentina, aliada ou não ao Uruguai, e possivelmente, ao Paraguai deve ser incluída no rol de adversários da maior importância. Sendo esta uma guerra desvinculada do conteúdo ideológico é de prever-se que nela não necessariamente estará compreendido o apoio aos contendores dos grandes

grupos antagônicos e que ela será de curta duração pela interferência dos organismos continentais (...) Essa guerra, tudo indica, deverá apresentar-se sob a forma convencional” (EMFA, 1963, p. 698).

A Concepção de Guerra de 1963 entendia ainda ser possível que a ameaça comunista também se manifestasse dentro de outros países sul-americanos, e assim uma guerra continental sem fundo ideológico poderia evoluir para um conflito de tipo revolucionário:

“Não se podendo afastar a possibilidade de virem determinados países do continente, particularmente os limítrofes, a se integrarem ao bloco comunista, em face da reconhecida instabilidade política desses países, é lícito considerar-se qualquer um deles como inimigo em potencial,” (EMFA, 1963, p. 695).

Nesse sentido, a ameaça comunista se funde à percepção tradicional de ameaça continental-hispânica dentro das Forças Armadas. Em resumo, nas primeiras décadas da guerra fria não houve uma simples substituição da noção de ameaça externa e estatal por uma visão de ameaça interna comunista de cunho revolucionário e insurrecional.

Dada a continuidade da visão de ameaça também a tese da guerra total primeiro formulada em face ao poder argentino na República Velha também permaneceu como referência na doutrina elaborada na ESG. A guerra total dentro do pensamento militar brasileiro é convencional no plano operacional, ou seja, envolve o enfrentamento entre exércitos nacionais. Na ESG, o maior exemplo de combate desse tipo era a II Guerra Mundial, que serviu de referência para os estudos na instituição durante a formulação da Doutrina, inclusive um escrito por Idílio Sardenberg, futuro presidente da Petrobrás (Sardenberg 1954).

Na visão da ESG, seguindo os passos da ADN, o poder militar convencional dependia fundamentalmente da indústria. Como coloca o próprio Juarez Távora:

“O caráter técnico e científico da Guerra Moderna, ligado à sua potência de destruição – impondo, para o equilíbrio ou superioridade de potencial

militar, a invenção de novas armas e engenhos, ou o aperfeiçoamento dos existentes – importa não apenas na constituição de equipes de cientistas e técnicos, mas, ainda, no equipamento de uma potente indústria, alimentada por abundantes e adequadas matérias-primas, movida por enormes quantidades de energia e financiada liberalmente – para realizar os protótipos de armas e engenhos idealizados ou modificados, e em seguida, produzi-los em massa”, (Távora, 1952, pg. 10).

No limite, a capacidade de combate das forças armadas dependia do apoio que seria prestado pela infraestrutura econômica, e assim, na perspectiva de Távora, as nações antes da Guerra aberta entrariam em uma “corrida pela mobilização”. Em países desenvolvidos, era possível que nessa fase se encerrasse o escopo de atuação militar, ou seja, a conversão de produção civil em produção militar. No caso brasileiro, todavia, o desafio não era só mobilizar a capacidade industrial existente, porém reforçá-la. Ou seja, antes da mobilização existia a tarefa preliminar do fortalecimento do potencial nacional. Outro elemento mantido pela Escola da tradição de pensamento estratégico brasileiro era a preocupação com a autarquia econômica. Essa meta já se desprende do argumento de Golbery de que o mais formidável adversário para o país seria a União Soviética, porém nesse caso o Brasil teria apoio dos aliados. Por outro lado, enfrentando o adversário continental o país teria que se manter sozinho. Távora por sua vez vislumbra a possibilidade de em meio a uma conflagração mundial as rotas de suprimento serem interrompidas, o que requereria o máximo aproveitamento do seu próprio potencial interno. Como coloca o general

“A extensão provável da guerra ao mundo inteiro – importando na insegurança das rotas comerciais transoceânicas e mesmo, costeiras, e, conseqüentemente, nas dos suprimentos de importação – impõe a cada país a exploração máxima de seus próprios recursos e a estocagem oportuna de materiais críticos e estratégicos,” (Távora, 1952, pg. 9).

De fato, a combinação dos requerimentos multifacetados da guerra

moderna associados com a incerteza do fornecimento externo tornava a autarquia produtiva do país o ideal almejado no planejamento estratégico:

“Em caso de guerra – nomeadamente na Guerra Moderna – essa tendência à auto-suficiência torna-se ainda mais desejável, devido à insegurança das rotas marítimas, através das quais são aquelas matérias – primas normalmente obtidas do exterior” (Távora, 1952, pg. 14).

A Escola Superior de Guerra assim incorporava plenamente no seu pensamento tanto a noção de ameaça continental e argentina quanto a necessidade de industrialização autárquica elaborada pelo Exército desde os anos 1910. A inovação da Escola não foi, assim, substituir o adversário ou a forma de conflito no pensamento estratégico, mas sim a tentativa de sofisticar as ferramentas de planejamento nacional para uma guerra total Sul-americana e interestatal.

A base para a sistemática de planejamento estratégico na Doutrina de Segurança Nacional é a definição pela liderança nacional dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs). Os ONPs geralmente têm um caráter bastante amplo, como manter a soberania nacional ou o bem-estar da população. Desse modo, a referência concreta para o planejador passa a ser os Objetivos Nacionais Atuais, ou metas derivadas da necessidade de neutralizar os obstáculos identificados na Avaliação Estratégica de Conjuntura à consecução dos ONPs. Caso se chegue à conclusão de que as pressões adversas requerem o emprego do poder militar são formuladas as Hipóteses de Guerra do país. Além das hipóteses de guerra a Avaliação Estratégica produz uma comparação entre o poder nacional do adversário com o poder do Brasil. Caso o primeiro seja maior que o segundo é necessário incluir dentro do planejamento a meta do fortalecimento do potencial nacional, ou seja, o desenvolvimento econômico (Couto e Silva 1981b).

O fortalecimento do potencial deve obedecer a dois prazos, o prazo crítico e o prazo de mobilização. O primeiro refere-se ao tempo até o início previsto do conflito, e o segundo ao lapso entre o começo da guerra e as principais operações militares. Assim, à medida que se alteram as avaliações estratégicas, alteram-se as iniciativas de fortalecimento de potencial, com estas se acelerando quanto menor for o prazo crítico previsto. Obviamente, o máximo de rapidez e urgência seria dada após a

própria eclosão do conflito. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, na perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional, tem seu ritmo ditado pela guerra. Como coloca o General Golbery,

“O Planejamento do fortalecimento do Potencial Nacional constitui um ciclo contínuo, a desenvolver-se incansavelmente desde o tempo de paz e que prossegue durante todo o período e guerra, apenas com a ênfase modificada,” (Couto e Silva, 1981a, pg. 342).

Da mesma maneira que acontecera no caso do pensamento da ADN, a ameaça externa, e a necessidade derivada de ampliar a capacidade militar e industrial do Estado para enfrentá-la, leva também ao imperativo de reorganização no campo político interno. Isso porque, como colocou o general (e futuro presidente interino) Aurélio Lyra Tavares, “... o Estado deve ser encarado como um organismo vivo, sujeito às mesmas regras de evolução e com os campos de vulnerabilidade comparáveis aos que caracterizam a biologia humana.” (Lyra Tavares 1959, pg. 89). Nesse sentido, o campo político era análogo ao sistema nervoso, o poder militar aos músculos e a economia ao sistema circulatório. Reproduzia-se, assim, a concepção orgânica de Estado incorporada décadas antes pela ADN. E, assim como os Jovens Turcos, Lyra Tavares defendia a incompatibilidade entre a guerra e a mobilização total com o dissenso interno. Estava, dessa forma, reestabelecido em outro nível de sofisticação o paradigma estratégico que associava a ameaça interestatal sul-americana ao desenvolvimento econômico e à necessidade de reorganização do Estado por meio da ação militar.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PLANO DE METAS

A Doutrina de Segurança Nacional proveu o aparato intelectual que orientaria o Alto Comando e seus quadros na sua ação no campo econômico, atuando essa que teve impacto significativo em um momento-chave do processo de desenvolvimento brasileiro, o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). A relação entre a estratégia e os projetos de desenvolvimento se deu em duas dimensões, a do financiamento externo e interno, e as decisões sobre a sua aplicação. Assim, oficiais militares associados ao Alto Comando foram responsáveis

por criar e garantir arranjos de crédito externo, instituir fundos de financiamento, e gerir as empresas e órgãos que executavam os projetos.

O Plano de Metas representou um marco no processo de industrialização brasileira, completando a instalação das indústrias de base e integrando a infraestrutura energética e de transportes do país (Lessa 1975). Em linhas gerais, o plano articulava 30 metas agrupadas em cinco setores principais, que deveriam ser objeto de grandes investimentos públicos, diretamente ou por meio de créditos disponibilizados pelo Banco do Brasil ou BNDE. O financiamento total das metas atingia o montante de 355 bilhões de cruzeiros, dos quais 236 seriam gastos no país e 119 bilhões, ou 2,3 bilhões de dólares no exterior (Centro Celso Furtado 2010). Obviamente que para um país com um crônico problema de estrangulamento externo obter os 2,3 bilhões de dólares necessários para financiar os dispêndios no estrangeiro que os projetos do plano requereriam seria uma dificuldade substancial. Uma parte do problema foi resolvido com a Instrução 113 da Superintendência de Moeda e Crédito do governo Café Filho. Esse instrumento basicamente permitia que empresas estrangeiras importassem máquinas e equipamentos sem usar divisas, ou seja, sem requerer a moeda estrangeira que entrava no país. Investimentos sob a Instrução 113 representaram 900 milhões de dólares, deixando 1,4 bilhões para serem cobertos com investimentos diretos ou empréstimos estrangeiros. Nessa área, a maior fonte de recursos do Plano foi o financiamento público americano por meio do Eximbank, no valor de 276 milhões de dólares (Centro Celso Furtado 2010).

O Eximbank não foi o único veículo de apoio americano ao Plano de Metas. Um dos principais itens que pesavam negativamente na balança comercial brasileira era o trigo, na sua maior parte importado da Argentina por um preço considerado excessivo pelo governo brasileiro. Em 1955, o general Juarez Távora, ex-comandante da ESG, negociou com os Estados Unidos os primeiros dois acordos de excedentes agrícolas, popularmente conhecidos como acordos do trigo. Esses acordos previam que o governo americano iria emprestar ao governo brasileiro o valor necessário para a compra das necessidades nacionais de trigo no mercado americano. O governo brasileiro em seguida venderia o trigo comprado com os dólares emprestados no mercado interno, em cruzeiros, que em seguida seriam depositados no BNDE (Ramos, s/d). O Valor total depositado no Banco como resultado dessas operações foi de 11 bilhões de cruzeiros, ou aproximadamente 200 milhões de dólares (Centro Celso

Furtado, 2010). Tecnicamente, o financiamento do BNDE derivado dos Acordos do Trigo era interno, por disponibilizar ao banco apenas divisa nacional. Entretanto, ao postergar o dispêndio com a compra do trigo no exterior, na prática o mecanismo, da mesma forma que o financiamento do Eximbank e os investimentos via instrução 113, contribuía para reduzir o estrangulamento externo.

Não foi somente na área externa que o papel do Alto Comando se fez sentir. Dentro do planejamento militar para a guerra, os setores de petróleo e transportes terrestres, especialmente rodoviários, eram interconectados: De acordo com o EMFA, os carregamentos de combustíveis representavam, em caso de guerra, metade da tonelagem a ser enviada aos teatros de operação. Daí que era necessário planejar de modo articulado a extração, refino e transporte do petróleo e derivados. Essa articulação já vinha desde os anos 1940, quando o Exército instalou um sistema de implantação de rodovias financiado com recursos do imposto único sobre combustíveis proposto pelo General Horta Barbosa e administrado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem sob diretrizes do Conselho Rodoviário Nacional, cujas decisões eram submetidas à tutela do EME (Wirth 1973; Vieira 2018). Durante o Plano de Metas, as rodovias receberam investimentos de 23 bilhões de cruzeiros originados do Imposto, sendo o setor rodoviário um dos únicos a superar os objetivos previstos (Centro Celso Furtado, 2010).

Tendo sido resolvida a questão dos transportes rodoviários para os possíveis teatros de operações, era necessário obter e refinar o petróleo. Nessa dimensão existia o problema de que o país importava a imensa maioria do petróleo e do combustível que consumia, e então, como alertavam também os relatórios da ESG, ficava na dependência de auferir divisas estrangeiras para atender as necessidades da máquina militar e do consumo civil em caso de conflito. Para resolver tal constrangimento, era necessária a busca da autossuficiência em extração e em refino. A segunda meta não exigia o cumprimento da primeira: Aumentar a capacidade de refino significava poupar divisas porque era mais caro importar combustível pronto do que petróleo bruto.

O segundo problema era especificamente militar e ligado diretamente às duas hipóteses de guerra com que o Alto Comando trabalhava, a “URSS” e a “AUP”, ou Argentina, Uruguai e Paraguai. No primeiro caso, e demonstrando como a essa altura o perfil da ameaça comunista era notadamente convencional, o desafio era proteger refinarias,

campos de petróleo e linhas de suprimento da aviação e, sobretudo, dos submarinos soviéticos. Dado que ataques soviéticos diretos eram difíceis, o desafio central do planejamento para o setor petrolífero associado à hipótese URSS era suprir sobretudo o teatro do Nordeste, área de atuação das forças nacionais e aliadas em apoio ao tráfego intercontinental.

No caso da coalizão AUP, o EMFA avaliava que forças inimigas podiam atingir praticamente toda a capacidade de extração, refino e transporte usando submarinos ou poder aéreo baseado em Clorinda, na Argentina, assim como na capital paraguaia. Era preciso assim prover cobertura antiaérea para as instalações de transporte, estocagem e refino de petróleo. Além disso, no âmbito econômico, era preciso suprir o Teatro Sul. Na questão das fontes de suprimento, a rivalidade Brasil-Argentina na América do Sul traduzia-se em diferentes fornecedores de petróleo. Buenos Aires comprava sobretudo da Bolívia, Peru e México. O Brasil, por sua vez, dependia do petróleo venezuelano transportado por empresas inglesas e americanas. A estrutura de fornecimento tinha um ponto positivo: A Argentina não iria atacar os navios dessas potências que estivessem trazendo o petróleo ao Brasil. Internamente, a instalação da infraestrutura de petróleo obedecia ao critério estratégico: Como a capacidade de refino estava sendo instalada no Rio de Janeiro e em São Paulo, o petróleo chegava ali da Venezuela e, refinado, era transportado para o teatro Sul. Ou seja, o parque de refino ficava a meio caminho da área de utilização final. Caso se confirmassem as reservas na Amazônia e Nordeste, ou se o Brasil viabilizasse a desejada extração do petróleo boliviano, a situação favorável não se alteraria.

As prioridades do Alto Comando para o setor de petróleo se refletiram nos projetos do Oleoduto Santos-São Paulo e na primeira grande refinaria da Petrobrás, Cubatão, assim como nos projetos do Plano de Metas. Até 1961, a Petrobrás ampliou exponencialmente a capacidade de extração e de refino sob direção geral do General Idílio Sardenberg, membro fundador do Corpo Permanente da ESG, sendo o grande projeto do período a instalação da Refinaria Duque de Caxias, no Rio de Janeiro (seguindo portando o critério estratégico de instalar refinarias longe do território inimigo e a meio caminho entre a área de extração e o teatro de operações) (Centro Celso Furtado 1959). Outro projeto relevante foi a ampliação da refinaria de Cubatão, levado a cabo pelo tenente-coronel Ernesto Geisel quando chefe da instalação (D'Araujo & Castro 1997).

A atuação do Alto Comando na área econômica se estendia para

além do EME e do EMFA/ESG, e envolvia diretamente também a Força Naval. Em 1941, o decreto 3100 criara a Comissão de Marinha Mercante (CMM), com o objetivo de organizar e estimular esse setor econômico, o componente civil do poder marítimo brasileiro. Durante a guerra, 36 embarcações civis brasileiras foram afundadas por submarinos alemães, e, após o conflito mundial, a frota nacional não passou por uma renovação de monta (Goularti Filho, 2010). Em 1947, o EMFA iniciou os estudos para formular os planos de guerra do país, e assim enviou ao EMA um pedido sobre as capacidades logísticas da Marinha. De acordo com a resposta, o desafio central da força naval seria transportar uma divisão de infantaria e os suprimentos do Rio de Janeiro e Santos para Pelotas e Porto Alegre, tendo como foco o porto do Rio Grande. Nessa empreitada, a Marinha poderia contar com um fator geográfico favorável às suas operações:

“A situação geográfica é muito favorável à ação defensiva de nossas forças, agindo como proteção a comboios próximos da costa e em cooperação com forças aéreas. O inimigo será obrigado a fazer o ataque contra os nossos transportes aproximando-se do litoral, exposto aos ataques aéreos por forças ligeiras e submarinas, restando ainda aos transportes o abrigo nos portos intermediários de que a costa dispõe, com exceção do trecho riograndense. Não será pequeno o risco inimigo em operações dessa natureza, pois, uma unidade sua avariada só poderá ser reparada em local muito distante; se a avaria para reparar depender de docagem, só encontrará dique em LaPlata, próximo de Buenos Aires”, (Marinha do Brasil, 1947, Pg 10).

Entretanto, ainda que a geografia favorecesse a defesa, a Marinha enfrentaria dificuldades grandes em suprir o teatro Sul devido à debilidade da frota mercante:

“A frota mercante com que contamos para o transporte é ainda muito deficiente quanto ao deslocamento e velocidade dos navios. Tomando o tipo médio de navio de 4000 toneladas brutas, teríamos de empregar 20 navios, aproximadamente, para transportar uma divisão de infantaria, e não seria provável contar com

velocidade média maior do que 10 nós.” (Idem, pg. 3).

A melhora da qualidade da frota mercante necessária à execução das operações de guerra no Cone Sul passava necessariamente pela instalação da indústria naval no país. Assim em 1956 o Conselho de Desenvolvimento apresentou ao presidente Juscelino Kubitschek um relatório que sugeria um programa de financiamento para a renovação e expansão da marinha mercante associada a instalação de estaleiros nacionais e estrangeiros no país. Dois anos depois, por iniciativa do Almirante Lúcio Meira, foi instituída a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, cobrada de armadores nacionais e estrangeiros e depositada em um Fundo de Marinha Mercante, que seria usado para financiar a construção de navios sob direção da CMM. Os estaleiros em si seriam instalados a partir de projetos aprovados pelo Grupo Executivo da Indústria Naval (GEICON), também criado em 1958. A CMM seria dirigida durante o governo Kubitschek pelo Almirante Silvio Borges Mota, ex-diretor adjunto do Departamento de Estudos da ESG (CPDOC, s/d). Já o GEICON seria presidido por Lucio Meira, anteriormente oficial do Gabinete Militar, órgão associado a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, e do Estado-Maior da Armada (Kornis, s/d). Também integraria o conselho do GEICON o Almirante Álvaro Alberto (Santos Val, 2016). Durante o Plano de Metas, esse órgão, em articulação com a CMM, seria o responsável pela instalação dos estaleiros Ishiwajima, CCN, Emaq, Verolme, Caneco e Só, com capacidade conjunta de produção de embarcações com uma tonelagem total de 140000 toneladas/ano. O investimento no setor foi de 14 bilhões de cruzeiros. (Pires Jr. 2016).

O mesmo Almirante Álvaro Alberto que participou da instalação da indústria naval durante o governo Juscelino Kubitschek havia, no governo Vargas, formulado o projeto do Conselho Nacional de Pesquisas, CNPq, e sido nomeado seu primeiro diretor. Durante a sua gestão no CNPq o órgão tinha como prioridade máxima o setor nuclear, que absorvia mais da metade do seu orçamento. Nos anos 1950, a questão maior envolvendo as atividades nucleares eram os compromissos firmados com os Estados Unidos que previam a venda a esse país de minerais estratégicos para o desenvolvimento do setor. Dentre esses minerais o mais importante era o tório, do qual se podia obter o urânio 233 e o plutônio 239, ambos elementos capazes de serem utilizados para a fabricação de armas nucleares. O Brasil desde 1945 se comprometera a comprar toda a produção nacional de tório

e vendê-la para os Estados Unidos, e em 1955 a venda de tório foi associada ao financiamento americano para a compra do trigo que havia resultado em valores depositados no BNDE para financiar o Plano de Metas (Andrade & Santos 2013).

O Ministério das Relações Exteriores, por meio da Comissão de Exportação de Minerais Atômicos, defendia os acordos. Do lado contrário estava o CNPq de Álvaro Alberto, que defendia a política de compensações específicas, ou seja, o fornecimento de matérias primas nucleares em troca de tecnologia nuclear. O fato de que Álvaro Alberto se exonerou do CNPq durante o governo Café Filho, mais ligado à ESG e a Távora, e de que o Congresso instalou uma CPI para investigar a venda de tório aos Estados Unidos, permite que se crie uma imagem de conflito entre nacionalistas interessados em desenvolver o setor nuclear e entreguistas querendo impedir esse desenvolvimento em prol de uma associação subalterna aos Estados Unidos. Além da percepção da dicotomia entre nacionalistas e entreguistas existe também a ideia de que nessa fase inicial, em que pese a participação militar, o programa nuclear brasileiro tinha caráter pacífico e não se vislumbravam aplicações bélicas da tecnologia nuclear.

Desdobramentos no governo Juscelino Kubitschek levam a uma visão mais complexa do que a dicotomia nacionalistas-desenvolvimentistas versus entreguistas-colonialistas, assim como a ideia de uma “militarização pacífica” do programa nuclear. Durante o governo Kubitschek o chefe da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional era o general Nelson de Melo, antigo líder da chapa Cruzada Democrática que, com apoio de Távora e da ESG, havia derrotado o nacionalista Horta Barbosa apoiado por Estillac Leal e Getúlio Vargas em 1952. Em 1956 o presidente nomeia uma comissão liderada pelo General Melo, e composta também pelos ministérios das Relações Exteriores, Guerra, Marinha, Aeronáutica e Agricultura, e pelos chefes do Conselho de Desenvolvimento Econômico, CNPQ e EMFA, para elaborar uma nova política para o setor nuclear. Duas questões-chave que a comissão precisava enfrentar era a criação de um órgão central para gerir a área nuclear, inicialmente proposto pelo EMFA, e os acordos com os Estados Unidos.

Em julho de 1956 o General Nelson de Melo envia a Kubitschek sua apreciação sobre a proposta americana que previa o fornecimento de tório aos Estados Unidos em troca de reatores de pesquisa. De acordo com o general, o acordo tinha um ponto prejudicial ao interesse do Brasil pois continha cláusulas restritivas que impediam o desenvolvimento de

pesquisas nucleares com fins bélicos:

“Acordo proposto sendo especificamente para fins pacíficos contém cláusulas restritivas ao uso do combustível nuclear que fôr fornecido pelos Estados Unidos, inclusive quanto aos elementos especiais produzidos nos reatores alimentados com o combustível importado. Essas restrições impedem o desenvolvimento de pesquisas e estudos, por parte dos nossos organismos militares, de armas atômicas. O aspecto militar, sob o ponto de vista da Segurança Nacional, não pode ser desprezado numa política a longo prazo nesse setor. O desenvolvimento da ciência e dos meios técnicos poderão talvez em tempo breve o incremento de nosso potencial bélico, através dessa forma de energia e devemos estar preparados para a eventualidade” (Nelson de Melo, 1956 Pg 2-3).

O caráter restritivo do acordo significava que, para ele ser aceito, seriam necessárias modificações, como a redução no seu prazo de 30 para 10 anos, e a inclusão de um dispositivo que deixasse claro que o país teria autorização para usar o material fornecido pelos Estados Unidos para obter as matérias-primas da bomba, o urânio 233 e o plutônio 239.

“Ê necessário constar mais claramente do texto do Acordo que o Brasil poderá empregar o combustível arrendado, inclusive em reatores de produção ou regeneração de combustível nuclear, isto é, possibilidade de empregar o tório ou o urânio para obter o urânio 233 e o plutônio 239. Deverá, ainda, ser-nos garantida a livre disposição de todo o combustível nuclear assim obtido.(Idem pg. 5)”

Em resumo, a Secretaria-Geral do CSN buscava autonomia para garantir a capacidade do país de desenvolver armas nucleares. Finalmente, independentemente do acordo com os americanos ser assinado ou não, o país, na perspectiva do General Melo, não podia

abrir mão da sua política de obter combustível nuclear de forma autônoma dos Estados Unidos no curto prazo (através da AIEA ou de outra potência), e de conseguir total autonomia no longo prazo. De modo a desenvolver essas capacidades, a Comissão Interministerial de Estudos propôs no mês seguinte, agosto de 1956, a instalação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que seria responsável por assumir as responsabilidades nucleares do CNPq e do MRE, e por gerir o programa de formação de cientistas, técnicos e especialistas na área. Além disso, a comissão pedia a suspensão da exportação de minérios estratégicos para os Estados Unidos. Esse último ponto não foi realizado, porém a CNEN seria criada dois meses depois, em outubro de 1956 pelo decreto 40110 (Andrade & Santos, 2013). O primeiro presidente do órgão, responsável pela continuidade do fornecimento de minerais atômicos e outros projetos comuns com os Estados Unidos, foi o antigo assessor de Álvaro Alberto no CNPq, Almirante Octacílio Cunha, indicado para o posto pelo ministro da Marinha. Na direção da CNEN também se encontrava Bernardo Geisel, irmão do futuro presidente Ernesto Geisel.

Nos anos 1950, e especialmente durante a presidência Kubitschek, podemos verificar que os militares e as instituições de Alto Comando, agindo com base em razões estratégicas focadas na URSS e, sobretudo, no Cone Sul, exerceram influência decisiva na formação de instrumentos de financiamento e gestão dos programas de desenvolvimento econômico. Na área de transportes, a implantação maciça de rodovias pelo DNER, na prática um órgão satélite do Exército financiado por um fundo e um imposto propostos pelo EME na década anterior. No setor de petróleo, as metas de extração e refino obedeciam as prioridades previstas pelo EMFA e foram executadas pela Petrobras sob administração de militares associados à ESG e a Doutrina de Segurança Nacional. A indústria naval foi implantada sob a batuta de Lucio Meira e outros almirantes ligados a ESG e ao Estado Maior da Armada, órgão que havia identificado em 1947 como prioridade para a logística de guerra a ampliação da marinha mercante nacional. Finalmente, o setor nuclear teve seus primeiros passos sob tutela do Almirante Álvaro Alberto e do General Nelson de Mello, tendo a CNEN surgido sob batuta do Alto Comando e como um dos objetivos dotar o país da infraestrutura científica, tecnológica e industrial para a fabricação de armas nucleares. Repete-se assim nessa década um

padrão de desenvolvimento militarizado e associado à geopolítica regional que já havia sido observado nos anos anteriores.

CONCLUSÕES

Neste trabalho foi desenvolvido o argumento de que a geopolítica regional sul-americana e o poder militar tiveram um impacto significativo sobre um momento-chave do desenvolvimentismo brasileiro, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Para tanto, foi realizada uma revisão histórica, que buscou conectar a rivalidade regional Brasil-Argentina com a formação de um pensamento modernizante entre os oficiais brasileiros. Nos anos 1930 e 1940, esse pensamento modernizante, associado ao crescimento do protagonismo político militar, resultou em um sistema de planejamento estratégico articulado em torno da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e do Estado-Maior do Exército, e teve impacto sobre os primeiros projetos estruturais do ciclo desenvolvimentista no país nas áreas petroquímica, siderúrgica e de transportes terrestres. Esse sistema se expandiria no imediato pós-guerra com a criação do Estado-Maior das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, e teria como doutrina operacional aquela formulada pelos oficiais da ESG. Argumentou-se em seguida que tanto o EMFA quando a DSN mantiveram, entre os anos 1940 e 1960, apesar do cenário de Guerra Fria, a preocupação com um conflito convencional e interestatal com a Argentina no Cone Sul, o que embasou a continuidade do paradigma que articulava preparação para a guerra com centralização política e modernização econômica. Finalmente, com apoio de documentos históricos, foi demonstrado o funcionamento do sistema de planejamento estratégico brasileiro nos anos 1950 e seu impacto sobre algumas das políticas decisivas do Plano de Metas.

Sustentar o argumento de que a geopolítica regional, na forma do conflito interestatal teve um impacto relativamente significativo sobre o desenvolvimentismo brasileiro não implica negar as demais perspectivas, que enfatizam outros fatores políticos e econômicos. Ademais, ainda que a geopolítica, a disputa interestatal e a preparação para a guerra tenham sido relevantes na evolução institucional e econômica do Estado brasileiro, esses elementos não se apresentaram de forma idêntica à experiência europeia. Aqui não existiu guerra

aberta, e nem mobilização de massa efetiva, eventos que estiveram na base, por exemplo, da consolidação das instituições democráticas na Europa. Tanto a relação com demais variáveis causais, quanto as diferenças com a experiência europeia, devem ser objeto de estudos futuros. Espera-se, contudo, que o presente trabalho tenha estimulado um aprofundamento da pesquisa sobre a relação entre geopolítica e as dinâmicas macrossociais históricas no Brasil e na América Latina.

GEOPOLITICS, STATE-MAKING AND INDUSTRIALIZATION IN BRAZIL: THE ROLE OF MILITARY POWER AND THE STRATEGIC PLANNING AT THE APEX OF BRAZILIAN NATIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

This paper's objective is to contribute, to the debate about the causes of the Brazilian institutional Evolution and economic development during the Developmental Era. The main point is that regional geopolitics and military power, largely ignored in conventional analyses, had a significant impact on *state-making* and economic development policies during a key moment of Brazilian developmentalism, the Plano de Metas. In order to sustain said hypothesis, it is presented a tradition of military thought and action linked to Bacia da Prata geopolitics that connected national defense, economic modernization and political centralization. The evolution of this strategic tradition sustained the formation of a strategic planning system between the 1930s and 1940s, which connected war hypothesis with military requirements and economic projects. To demonstrate the functioning and impact of this system, and, therefore, the geopolitical variable on the Brazilian developmentalism, the system's initiatives during the Plano de Metas in the petrochemical, naval construction, terrestrial transportations and nuclear sectors, as well as the external funding initiatives to the plan, are analyzed. We conclude that, in addition to the factors in the conventional literature, regional geopolitics should be included as one of the causes of Brazilian developmentalism.

Keywords: *State-making*, Developmentalism, Plano de Metas, Military Power, Geopolitics

REFERÊNCIAS

ALVES, Vagner Camilo. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a II Guerra Mundial. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 151-177. jan./jun. 2005.

ANADRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear. *Boletim Museu Paraense Emílio Goeldi*, Belém, v. 8, n. 1, p. 113-128, jan./abr. 2013.

BANDEIRA, Luiz Alberto de Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois”. In.: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: CGEE, 2013.

CAPELLA, Leila Maria Corrêa. *As malhas de aço no tecido nacional: a revista “A Defesa Nacional” e o Serviço Militar Obrigatório*. 1985. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição et al. O Plano de metas e o papel do BNDE. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v.4, n.4, p. 45-87, set. 2010.

COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COMBLIM, Joseph. A ideologia da segurança nacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

SILVA, Golbery do Couto e. Conjuntura política nacional o poder executivo & geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981a.

SILVA, Golbery do Couto e. Planejamento Estratégico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981b.

CPDOC. Silvio Borges Mota. CPDOC/FGV. S/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silvio-borges-de-sousa-mota>. Acesso em: 13 fev. 2019.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). Ernesto Geisel. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Ed., 1997.

DORATIOTO, Francisco. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994). Brasília: FUNAG, 2014.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil: 1930 a 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ERTMAN, Thomas. Birth of the Leviathan: bulding states and regimes in Medieval and early modern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FERNADES, Florestan. A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Ed. Globo, 2005.

FIORI, José Luís da Costa. Ciclo e crise na dinâmica de um estado periférico: uma reflexão em dois movimentos sobre a crise do estado brasileiro. 1985. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

FIORI, José Luís da Costa. O poder global dos Estados Unidos: formação,

expansão e limites. Petrópolis: Vozes, 2004.

FIORI, José Luís. História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. O mito do colapso do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2008.

GASPARI, Elio. As ilusões armadas: a ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. v.2.

GERSCHENKRON, Alexander. Economic backwardness in historical perspective: a book of essays. Harvard: Harvard University Press, 1962.

MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército. Rio de Janeiro: Ed. Adersen, 1934.

GOULARTI Filho, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira: administração, regime Jurídico e planejamento. Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 21, n. 2 (38) p. 247-278, 2010.

KORNIS, Monica; MEIRA, Lucio Martins. CPDOC/FGV. S/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lucio-martins-meira>. Acesso em 06 abr. 2018.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Laura. Worlding Brazil: intellectuals, identity and security. London, New York: Routledge, 2015

TAVARES, Aurélio Lyra. Segurança nacional: antagonismos e vulnerabilidades. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1958.

SILVA, Edmundo de Macedo Soares e. Um construtor do nosso tempo: depoimento ao CPDOC / Lucia Hippolito e Ignez Cordeiro de Farias (Organizadoras). Rio de Janeiro: Fundação CSN, 1998. 172p.

MARTINS FILHO, João Roberto. A conexão francesa: da Argélia ao Araguaia. Varia História, Belo Horizonte, v. 28, n. 48, p. 519-536, 2012. (UFMG. Impresso).

MARTINS FILHO, João Roberto. A influência doutrinária francesa sobre

os militares brasileiros nos anos de 1960. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, p. 39-50, 2008.

McCANN, Frank. *Soldados da Pátria: história do Exército brasileiro 1889-1937*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2009.

McNEILL, William H. *The pursuit of power: technology, armed force and society since A.D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MORAES, João Quartim de. *A esquerda militar no Brasil: da coluna à comuna*. São Paulo: Siciliano, 1991.

MURICY, Antônio Carlos. *Trajetória e desempenho das elites políticas brasileiras*. [Entrevista cedida ao] CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 1981. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista35.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

NASCIMENTO, Fernanda de Santos. *A revista a defesa nacional e o projeto de modernização do Exército brasileiro (1931-1937)*. Orientador: Janete Silveira Abrão. 2010. 240 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

NUNN, Frederick. *Yesterday's soldiers: European military professionalism in South America, 1890-1940*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

PIRES Jr., Floriano Carlos Martins. *O cluster marítimo no Rio de Janeiro: possibilidades e desafios*. In: OSORIO, Mauro; MELO, Luiz Martins de; VERSIANI, Maria Helena; WERNECK, Maria Lúcia (Org). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento sócioeconômico*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

RAMOS, Plínio de Abreu. *Acordos do trigo*. Rio de Janeiro: CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordos-do-trigo>. Acesso em: 06 abr. 2019.

RASLER, Karen A.; THOMPSON, William R. *War making and the building of state capacity: expanding the bivariate relationship*. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-642> . Acesso em: 06 abri. 2019.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil 1964 - 1969. Orientador: Paulo Sérgio Pinheiro. 1976. 211f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976.

VAL, Sylvio dos Santos. O périplo do cisne negro: poder, política e tecnologia na Marinha do Brasil. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

SARDENBERG, Idálio. A guerra total: estratégia no campo militar. Rio de Janeiro: ESG, 1954. 26p.

SODRÉ, Nelson Werneck. Introdução à revolução brasileira. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1978.

SODRÉ, Nelson Werneck. História da burguesia brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

STEPAN, Alfred. Os militares e a política. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1972.

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. Importância do potencial econômico na guerra moderna. Rio de Janeiro: ESG, 1952.

TÁVORA, Juarez do Nascimento Fernandes. Objetivos nacionais permanentes. Rio de Janeiro: ESG, 1954.

TILLY, Charles. Coerção, capital e Estados Europeus. São Paulo: Ed Unesp, 1996.

IMLAY, Talbot; TOFT, Monica Duffy (Org.). The fog of peace and war planning: military and strategic planning under uncertainty. New York: Routledge, 2006.

TREBAT, Nicholas Miller. O departamento de guerra e o desenvolvimento econômico americano, 1776-1860. Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros. 2011. 252 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WIRTH, John D. A política do desenvolvimento na era de Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

VIEIRA, Ricardo Zórtea. Os profetas armados: geopolítica e pensamento militar nas origens do desenvolvimentismo brasileiro. OIKOS, Rio de Janeiro, v. 14, n.1, p. 05-22, 2015.

VIEIRA, Ricardo Zortéa. Em busca da supremacia: guerra multidimensional no Cone Sul e a transformação estrutural brasileira do século XX. Orientador: José Luís da Costa Fiori. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A DISPUTA GLOBAL POR RECURSOS ENERGÉTICOS OCEÂNICOS E SUA REPERCUSSÃO NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DA ENERGIA

Fernanda Pacheco de Campos Brozoski ¹

RESUMO

No presente artigo, sublinhamos a ascensão geopolítica dos recursos oceânicos no esperado cenário de crescimento da demanda mundial por energia, de transformações da matriz energética global e de acirramento dos conflitos resultantes da disputa pelo controle das principais rotas de navegação internacional. O intuito é expor um quadro geral da geopolítica global da energia no qual possamos visualizar o potencial de aproveitamento de nossas abundantes riquezas marítimas e perceber possíveis implicações da projeção de interesses externos sobre tais recursos. Julgamos, assim, contribuir com a identificação de questões relevantes a serem incorporadas às políticas marítimas, externas e de Defesa e Segurança de nossa região. **Palavras-chave:** Segurança energética; Geopolítica dos Oceanos; Geopolítica da Energia.

¹ Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: fbrozski@yahoo.com.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9847-3380>

INTRODUÇÃO

Desde meados do século XX, os avanços tecnológicos vêm ampliando consideravelmente as possibilidades de exploração de recursos oceânicos. No decorrer desses anos, ao mesmo tempo que cresceram os tradicionais setores marítimos (transporte, indústria naval e pesca), surgiram outras atividades como a exploração de petróleo e gás *offshore* em águas profundas e ultra-profundas, a mineração dos fundos oceânicos, a produção de energia a partir de fontes renováveis *offshore* (vento, maré, ondas, etc), o turismo costeiro e marítimo, a biotecnologia marinha, etc. Hoje, as indústrias oceânicas constituem um dos pilares do abastecimento global de recursos críticos para a segurança energética e a produção industrial dos Estados, além de vir se consolidando como um campo de inovação tecnológica altamente promissor devido à sua capacidade de criar cadeias de valor inteiras em setores competitivos importantes.

Nossa proposta, no presente trabalho, é analisar a importância das energias oceânicas no contexto maior da disputa global pelo acesso a fontes de recursos energéticos e minerais e pelo controle das principais rotas internacionais de navegação. Dimensionar a influência dos recursos marítimos nessas duas grandes matrizes de conflitos mundiais põem em destaque alguns fatores fundamentais da atual configuração do tabuleiro geopolítico global e nos permite enriquecer a pauta de condicionantes essenciais da estratégia nacional.

Inicialmente, antes de contextualizarmos a importância das fontes oceânicas na futura matriz energética mundial, destacamos a ascensão das potências asiáticas como um fator de grande repercussão na geopolítica global da energia. A seguir, analisamos as estimativas para cada tipo de fonte e ponderamos o lugar das energias marítimas nas próximas décadas. Posteriormente, examinamos os oceanos como veículo essencial do comércio global de recursos energéticos e pontuamos alguns focos conflitos relacionados a disputa pelo controle das principais rotas marítimas internacionais. E por fim, levantamos algumas questões que, a nosso ver, devem ser melhor consideradas nas políticas marítimas nacionais e no processo de integração da América do Sul.

O “CRESCIMENTO ASIÁTICO” E O AUMENTO DA DEMANDA ENERGÉTICA MUNDIAL

Segundo as previsões sobre o mercado de energia divulgadas pela British Petroleum (BP, 2018) e pela International Energy Agency (IEA, 2017), o PIB mundial deve dobrar nas próximas duas décadas. Grande parte desse crescimento será impulsionado pela industrialização e urbanização de economias emergentes, com destaque especial para a China e a Índia, que, juntas, representarão mais da metade do aumento. Somado à expansão da economia global, a população mundial subirá de cerca de 7,5 bilhões para 9,2 bilhões no mesmo período. O continente africano, superando os mencionados países asiáticos, registrará o maior índice de crescimento populacional, correspondendo a quase 50% do aumento (porém contribuirá com menos de 10% do crescimento do PIB).

Esses dois fatores são determinantes essenciais do incremento da demanda mundial de energia nos próximos 20 anos. Ainda que cifras recentes assinalem uma considerável queda no período posterior a crise de 2009, para além da conjuntura, as previsões de longo prazo sugerem que o consumo energético crescerá substancialmente, cerca de 25% até 2040 (EXXONMOBIL, 2018). A China e a Índia serão responsáveis por mais da metade da ampliação total da demanda de energia até 2040 (BP, 2018).

A taxa de crescimento médio anual da economia chinesa, nas últimas três décadas, girou em torno de 10% ao ano, o que elevou exponencialmente as necessidades energéticas do país e o colocou na atual posição de segundo maior consumidor de petróleo do mundo, atrás apenas dos EUA. Porém, seguindo essa tendência, em poucos anos, por volta de 2020, a China pode atingir o primeiro lugar no *ranking* mundial (YERGIN, 2014). De acordo com Yergin (2014, p.205), a China, como uma participante cada vez mais relevante na indústria petrolífera, instituiu novas realidades comerciais e se impôs como um mercado de importância decisiva, com peso para afetar significativamente a oferta e a demanda – portanto, o preço – do petróleo, de outras commodities e todo tipo de mercadorias.

O extraordinário desenvolvimento econômico chinês instiga acadêmicos do mundo todo porquanto coloca desafios complexos aos paradigmas teóricos vigentes. Porém, mais que isso, este fenômeno assombra sobremaneira o pensamento geoestratégico do mainstream, dado que sinaliza uma transformação estrutural que, por sua vez, implicará em uma reacomodação de posições na hierarquia de poder mundial.

Em tão pouco tempo, a China se desenvolveu tão rapidamente que passou a representar para grande parte dos estrategistas a potência capaz de, no futuro, deslocar os EUA de sua posição hegemônica. Em artigo

recente, por exemplo, John Mearsheimer e Stephen Walt (2017) sugerem ao governo norte-americano a adoção de uma estratégia – denominada “*offshore balancing*” – que visa concentrar a intervenção militar direta nas regiões que implicam reais ameaças ao poderio americano, a saber: Ásia, Europa e Oriente Médio. Segundo os autores, posto que envolve seu provável oponente na disputa pela hegemonia global, especial atenção deve ser dedicada a Ásia, onde os EUA devem dispender grandes esforços para que a China não consolide sua supremacia regional.

A expansão político-econômica chinesa, de intensa repercussão em seu entorno geográfico, é extremamente preocupante para os EUA porque está criando, na opinião de alguns autores, um novo polo de poder global. De acordo com Fiori, a globalização financeira liderada pelos americanos e o rápido desenvolvimento econômico asiático são processos que se imbricaram e estão produzindo um fenômeno novo para o sistema: um antagonismo entre potências cujas as economias possuem complementaridades (FIORI, 2014, p.35).

Se de um lado, na esfera econômica-financeira, Fiori assinala um “antagonismo com complementariedades”, de outro, Yergin (2014) ressalta que na área de energia o embate cresce e toma proporções bastante concretas e hostis. A “petrorrivalidade” entre EUA e China vem acirrando o confronto tanto no âmbito da diplomacia, quanto em arenas de possíveis enfrentamentos reais – como no Mar do Sul da China. O temor recíproco do efeito de divergentes políticas de Segurança Energética tem incitado desconfiança e desavenças entre os dois países. Em seus discursos, americanos e chineses demonstram preocupação com a estabilidade do mercado global de energia e vêm buscando vias de diálogo e cooperação para reduzir as tensões. Contudo, quando o assunto são as rotas comerciais do petróleo, sobretudo as marítimas, a rivalidade ganha corpo tangível.

O crescimento asiático, para além da questão da energia, tem grandes repercussões nas vigentes transformações estruturais do Sistema Internacional e, por conseguinte, inevitavelmente, o “milagre chinês” é um determinante central em qualquer análise sobre a recente valorização mundial do espaço marítimo. Como veremos a seguir, o mar, além de ser a principal via de comunicação do mercado global de energia, é também provedor de recursos vitais no quadro atual e futuro da matriz energética mundial.

A IMPORTÂNCIA DAS FONTES MARÍTIMAS NA FUTURA DEMANDA GLOBAL DE ENERGIA

Os estudos da BP e da IEA estimam que a expansão da demanda por energia será em parte compensada pelo desenvolvimento das diversas fontes renováveis e pelos avanços em eficiência energética. Ante a necessidade crescente de assegurar o abastecimento futuro de energia, os Estados vêm expandindo o entendimento de que a política de “diversificação” não deve visar apenas à ampliação do número de fornecedores de recursos petrolíferos, mas também à variação de tipos de fontes (YERGIN, 2014). Aliado a isto, as preocupações com as metas de redução de emissões de CO₂ e com a diminuição de custos de produção conduzirão a uma busca mais intensa por um melhor desempenho energético e por energias limpas.

Atualmente, cerca de 86% da energia consumida no mundo ainda é fornecida por combustíveis fósseis – petróleo (33%), gás (24%) e carvão (28%) (BP, 2017). Nas estimativas da BP, nas próximas duas décadas, essa porcentagem será mais baixa em razão de possíveis mudanças no mix energético mundial. As energias que apresentarão maiores taxas de crescimento são as renováveis e a nuclear. Dentre as fontes fósseis, o gás registra o maior aumento; o petróleo cresce, porém em um ritmo menor; e o carvão diminui. Mesmo apresentando uma redução relativa na demanda total de energia, os combustíveis a base de carbono continuarão a ser as principais fontes nos próximos 20 anos.

O GÁS E O PETRÓLEO NAS PREVISTAS TRANSFORMAÇÕES DA MATRIZ ENERGÉTICA MUNDIAL

No cenário traçado pela BP (2018) para o período 2016-2040, embora todos os combustíveis vejam um crescimento constante, o gás natural e o petróleo continuarão a ser a base do sistema energético global. O aumento significativo da participação do gás na matriz energética mundial tem sido possibilitado por dois fatores fundamentais: a ampliação da disponibilidade de cargas de gás natural liquefeito (GNL) e a enorme expansão da oferta promovida pela recente exploração do gás de xisto (shale gas).

Até o final da década de 1990, os altos custos do transporte de GNL restringiam sua comercialização ao âmbito regional. Hoje, no entanto – após os enormes investimentos que alguns países fizeram com o intuito de ampliar a escala de produção e comercialização e, assim, reduzir custos – o GNL vem se tornando uma indústria de alcance global. Os novos avanços tecnológicos no setor viabilizaram, ao mesmo tempo, o

carregamento de volumes maiores de gás (com a construção de trens de liquefação, navios metaneiros com o dobro do tamanho, etc) e uma maior flexibilidade logística (proporcionada pela viabilização do transporte de gás através de rotas marítimas). O uso de terminais flutuantes de liquefação e de regaseificação elevou de forma significativa o número de países importadores e exportadores e, por conseguinte, o comércio mundial realizado pelo mar ganhou ainda mais expressão (IGU, 2017, p.3).

Em paralelo, nos EUA outras inovações tecnológicas – a combinação de técnicas de fracionamento hidráulico e de perfuração horizontal – permitiram a extração de gás aprisionado em um tipo de rocha dura e porosa, que recebe o nome genérico de Xisto. A exploração destas reservas antes inacessíveis é considerada a maior inovação em energia desde o início do século XXI e, devido ao forte impacto na oferta global de gás, tal feito ficou conhecido como a “revolução do gás não convencional”.

A necessidade de suprir o enorme crescimento da demanda futura de eletricidade e a busca por energias menos poluentes, associado à viabilização da comercialização de GNL a nível global, implicarão uma valorização considerável do gás no mercado mundial de energia nas próximas décadas. O gás é considerado uma fonte eficiente para geração de eletricidade e, dentre os combustíveis fósseis, é o que emite menores quantidades CO₂.

A ampliação do mercado de GNL e a valorização desta fonte como uma alternativa de geração de energia mais limpa e viável no curto prazo colocam o gás em uma posição de maior destaque na geopolítica global da energia. Por conseguinte, em tal contexto, o espaço marítimo, sendo depositário de significativas reservas de gás e sendo veículo de um recurso de crescente relevância do comércio marítimo internacional, também tem sua importância ampliada.

Atualmente, cerca de 60% da demanda total de petróleo é oriunda do setor de transportes (BP, 2016). Tal segmento representa, segundo a IEA, quase dois terços do crescimento do consumo de petróleo no mundo. A intensa urbanização na Ásia e o aumento do nível de renda das populações de mercados emergentes impulsiona a demanda por mobilidade urbana (automóveis e veículos coletivos) e por transporte de carga. Com isso, a demanda do setor de transportes rodoviários, no qual a supremacia do petróleo é ainda inquestionável, vem crescendo rápida e substancialmente.

Entretanto, em todo o mundo, têm sido empreendidos muitos esforços para diversificar as fontes de combustíveis nos transportes e

as análises da BP e da IEA indicam que a demanda global de petróleo poderá ser afetada pelo avanço destas iniciativas. No momento atual, a remodelação dos transportes e o desenvolvimento dos carros do futuro têm mobilizado fortemente algumas potências mundiais que buscam se manter no topo da hierarquia de poder mundial. Para Daniel Yergin, “as apostas são enormes nessa nova corrida: o combustível do futuro para o automóvel, o formato do transporte do futuro e o poder político e econômico global” (YERGIN, 2014, p.691).

A título de ilustração do quão relevante é este assunto, em documento oficial publicado em 2010, o governo chinês identificou sete “indústrias estratégicas emergentes” (Strategic Emerging Industries - SEIs) que constituiriam o eixo central dos próximos estágios de modernização industrial e desenvolvimento tecnológico do país. Entre essas sete indústrias estão os chamados “veículos de nova energia” (New Energy Vehicles – NEVs) – veículos elétricos, híbridos plug-in e automóveis movidos a célula de combustível. Os países que almejam entrar neste mercado deverão empenhar especial atenção às tecnologias que constituem o núcleo dos veículos elétricos: a bateria.

Não obstante, para Yergin (2014) – devido ao volume, à durabilidade e à complexidade da atual frota mundial – a substituição de automóveis nos mercados já consolidados poderá levar várias décadas. Já nas economias emergentes, com uma favorável expansão do mercado automobilístico, a penetração dos novos veículos pode se dar de forma mais acelerada. Mesmo assim, o autor sustenta que nenhuma mudança ocorrerá rapidamente e lembra que nos cenários mais otimistas a inserção de veículos elétricos seria de apenas 14%.

A navegação internacional, segmento que faz uso intensivo de derivados petrolíferos, pode contribuir de forma significativa para a redução do consumo de petróleo pelo setor de transportes. Atualmente, tem-se encorajado a adaptação de navios para o uso do gás no lugar de óleo combustível. Tal conversão não só atende as pressões recentes do mercado (por exemplo, a necessidade de reduzir custos), mas também colabora para o cumprimento das novas exigências Organização Marítima Internacional (IMO) no que tange o controle da poluição atmosférica.

Tudo indica que a preocupação com a eficiência energética e as emissões de dióxido de carbono (CO₂) e dióxido de enxofre (SO₂) continuarão a conduzir o atual sistema de transportes a uma transformação significativa, reduzindo de forma gradual a dependência quase absoluta

do petróleo como combustível. A antevista redução da procura de petróleo no ramo dos transportes pode sugerir, por conseguinte, uma paulatina desaceleração do crescimento da demanda total. Entretanto, existem setores que, mesmo no longo prazo, as alternativas de substituição do petróleo são bem escassas a saber: transporte rodoviário, aviação e petroquímica. Apesar de todas as possíveis mudanças, as previsões, tanto de Yergin como das fontes estatísticas citadas, apontam que o petróleo tem seu domínio assegurado no setor de transportes pelas próximas duas décadas.

Por mais transformações que ocorram na matriz energética mundial, em decorrência de variações seja no tipo seja no volume de energia demandada, o petróleo e o gás, dois recursos marítimos estratégicos, continuarão a ocupar lugar de preeminência indiscutível entre as fontes de energia nas próximas décadas.

No entanto, cabe sublinhar que as reservas que se encontram em áreas marítimas são uma dentre várias fontes de petróleo e gás que vem crescendo em importância no mercado mundial. Ainda assim, a produção *offshore* constitui um dos pilares da atual oferta de combustível e tende a se tornar ainda mais importante no futuro. Contudo, é necessário relativizar um pouco sua relevância diante do recente surgimento das novas possibilidades de exploração, que incrementaram sobremaneira os estoques mundiais de petróleo na última década.

A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS OFFSHORE NO MUNDO

O U.S. Energy Information Administration (EIA) aponta que, na última década, a produção petrolífera *offshore* representou cerca de 30% do total produzido no mundo. Estima-se que aproximadamente 37% das reservas comprovadas de petróleo estão no mar e que um terço delas se encontram em águas profundas (OCDE, 2016, p.65). Além disso, diante da rápida evolução do setor e da contínua inovação tecnológica no segmento *offshore*, é provável que, num futuro não muito distante, novas descobertas sejam constatadas e estas cifras sejam ainda maiores. Dentre as indústrias oceânicas, a produção de petróleo e gás offshore é a mais representativa, equivalendo a cerca de um terço do valor agregado total (OCDE, 2016).

Ao longo das últimas décadas, os avanços tecnológicos da indústria offshore vêm viabilizando e expandindo a produtividade em águas marítimas cada vez mais profundas. Apesar da ampliação do horizonte de exploração no mar, a produção em águas profundas e ultraprofundas

é ainda bastante complexa e demanda altos níveis de investimento em comparação com as atividades onshore ou em águas rasas. Em vista destes fatores, grande parte dos países que atuam em campos offshore operam apenas em águas rasas.

Nos últimos anos, ainda como reflexo da crise de 2009, as atividades do setor offshore, assim como de todos os segmentos da indústria petrolífera, decresceram depois de vários anos de significativo aumento. Em períodos de choque da oferta e de preços baixos do petróleo, os projetos em águas profundas, além de terem como empecilho típico seus elevados custos operacionais, geralmente enfrentam também quedas maiores na taxa de investimentos. Desta forma, em cenários de recessão mundial, a importância da produção offshore parece diminuir. No entanto, diversos institutos de pesquisa, ao considerarem o médio e o longo prazos, sustentam que a tendência da participação desse setor na oferta global de petróleo é aumentar.

De acordo com a IEA (2016), entre 2010 e 2015, os países que mais investiram na produção em águas profundas foram Nigéria, Estados Unidos, Brasil, Angola, Noruega e, em um volume ainda ínfimo, China. Já em projetos de águas ultraprofundas o número de países que realizaram investimentos foi ainda mais reduzido, a saber: Estados Unidos, Brasil e Angola. O chamado “triângulo dourado” – Golfo do México, Brasil e África Ocidental – constitui o principal eixo produtor em águas profundas no mundo. A maior parte das operações petrolíferas localizadas em grandes profundidades ocorre em quatro países: Brasil, Estados Unidos, Angola e Noruega. Além disso, segundo os dados do EIA (2016), os Estados Unidos e o Brasil são responsáveis por mais de 90% da produção mundial em águas ultraprofundas.

Nas áreas de maior profundidade, o Brasil merece destaque. Desde o início do século XX, com as novas descobertas e o aumento significativo da produção de petróleo offshore e, posteriormente, o início da exploração comercial da região do Pré-sal em dezembro de 2010, o país se tornou o maior produtor mundial em águas profundas e ultraprofundas (EIA, 2016). As conquistas tecnológicas, aplicadas pela Petrobras, possibilitaram grandes avanços no desenvolvimento da produção brasileira ao longo dos anos 2000 – que, como aponta o estudo realizado pelo IPEA (MORAIS, 2013, p.275), foram substancialmente superiores aos realizados em outras partes do mundo.

Hoje, o Brasil ocupa a 14^a e a 9^a posições no ranking mundial

de reservas provadas e de produção de petróleo, respectivamente (BP, 2017). Em termos de volume, a distância em relação aos primeiros da lista é bastante ampla, entretanto, há poucos anos, a combinação entre a expertise brasileira em águas profundas e as imensas reservas do Pré-sal eram vistos como sinais evidentes de que o país galgaria uma melhor colocação entre os maiores produtores mundiais. De acordo com Yergin:

Hoje o Brasil está a caminho de se tornar um dos maiores produtores de petróleo do mundo, superando a Venezuela, que durante quase um século foi o principal produtor na América Latina. A razão é um grande avanço nas condições tecnológicas, permitindo que se abrisse um novo e maciço horizonte (...). Se o desenvolvimento ocorrer mais ou menos conforme o planejado e não houver grandes decepções, o Brasil poderá, dentro de quinze anos, produzir quase seis milhões de barris por dia, o dobro da produção atual da Venezuela. O investimento seria enorme – US\$ 500 bilhões ou mais –, mas faria do Brasil um dos maiores produtores de petróleo do mundo, tornando-se um dos alicerces da oferta mundial de energia nas próximas décadas” (YERGIN, 2014, p.264-266).

Recentemente, também foram identificadas importantes reservas *offshore* em outras partes do mundo. Em 2014, foi realizada na Rússia uma das maiores descobertas dos últimos anos, o campo Universitetskaya, localizado no Mar de Kara, um setor do Oceano Ártico. Em 2015 e em 2016, outros quatro grandes depósitos foram encontrados: Liza, na Guiana, e os campos de Golfinho (petróleo), Katambi e Zalophus (gás), na Angola. Há também regiões promissoras na África Oriental, onde descobriram gás em águas profundas na plataforma continental de Moçambique e da Tanzânia.

A Rússia, que já é um importante player no mercado de energia, tem como uma de suas principais metas a produção *offshore* de campos situados nas regiões árticas e em seu litoral norte. As estimativas sobre os inexplorados recursos energéticos do Ártico são bastante auspiciosas: acredita-se que abriga cerca de 13% das reservas de petróleo não descobertas e 30% dos depósitos de gás natural do mundo (EIA, 2012). Klare (2013) afirma que o governo russo, pela alta dependência do país das

exportações de petróleo e gás, tem especial interesse na exploração das jazidas do Ártico – ainda mais, levando em conta os recentes declínios dos reservatórios da Sibéria.

A Rússia, país com a maior jurisdição no Ártico, detém 69% das reservas petrolíferas da região. Para Suárez de Vivero e Rodríguez Mateos (2010), isso pode proporcionar aos russos o futuro controle da produção de petróleo nessa localidade e o desempenho de um papel-chave nas rotas de navegação global. Klare (2013, online) aponta que a Rússia tem realizado perfurações em diversas áreas do Ártico e ampliado os esforços para encontrar novas jazidas e viabilizar sua exploração.

Entretanto, o autor destaca que os russos não estão sozinhos em suas ambições. Grandes empresas têm encontrado enormes reservas na Groenlândia e no Alasca – como é o caso da Repsol, que em maio de 2017 anunciou a maior descoberta de petróleo convencional dos últimos 30 anos em território norte-americano. A extração do petróleo do Alasca está na eminência de entrar em operação. Em dezembro de 2017, o presidente Donald Trump conseguiu aprovar no Congresso sua proposta de reforma tributária que inclui uma emenda para a autorização da exploração petrolífera em uma área de proteção ambiental na região. Na Noruega atividades extrativas já vêm sendo desenvolvidas no Mar de Barents, onde 13 empresas detêm licenças para operar, incluindo a estatal norueguesa Statoil.

Apesar de todos os progressos, a exploração no Ártico ainda não é uma realidade consolidada. O elevado grau de complexidade e dos custos operacionais da produção de petróleo nessa área ainda são obstáculos a serem superados por mais avanços tecnológicos.

OUTROS RECURSOS ENERGÉTICOS DO MAR

O estudo sobre o crescimento da indústria marítima mundial e suas recentes transformações, publicado em 2016 pela OCDE, aponta o surgimento de novas atividades econômicas baseadas no oceano com significativo potencial de desenvolvimento futuro. Entre elas se encontram as energias renováveis oceânicas, a saber, as energias: das marés, das ondas, osmótica, térmica, eólica e solar offshore. Tais recursos são considerados fontes de energia limpas, com um alto potencial para a geração de eletricidade, cujo o desenvolvimento pode contribuir para a futura diversificação da matriz energética mundial e redução das emissões de carbono.

O interesse de empresas e países pelas energias oceânicas tem crescido significativamente, porém a exploração de tais recursos é ainda muito incipiente. Tanto as estatísticas da OCDE, como da IEA e da BP, apontam que, no médio prazo, exceto em relação a energia eólica offshore, o mercado global de energias marítimas não deve crescer significativamente; porém, no longo prazo, possuem um amplo potencial. Inclusive, os compromissos estabelecidos com o Acordo de Paris podem incentivar o setor, atraindo mais investimentos (OCDE, 2016, p. 65).

Atualmente, a participação da energia eólica offshore no mercado mundial não é muito significativa, mas as estimativas indicam que este setor tende a se destacar como importante fonte renovável no futuro. Os custos dos projetos offshore são bastante elevados, mas, em contrapartida, o setor oferece algumas vantagens relevantes se contrastado com a produção onshore. Em comparação com as correntes terrestres, os ventos oceânicos são mais fortes e estáveis. Além disso, o ambiente marítimo permite a instalação de turbinas maiores, o que – associado ao acréscimo da capacidade de produção – proporciona um aproveitamento mais satisfatório de tais recursos. Por conseguinte, argumenta-se que os rendimentos advindos de um melhor desempenho poderiam compensar parcialmente os altos investimentos iniciais.

O espaço marítimo também é visto como uma excelente oportunidade para o desenvolvimento de energia solar, pois – além da disponibilidade de áreas de grande extensão – possibilita aproveitar ao máximo os raios solares durante o dia. Além disso, a água do mar pode oferecer à essa indústria o cloreto de magnésio, um potencial substituto para o cloreto de cádmio, um componente-chave de painéis fotovoltaicos (altamente tóxico, escasso e caro).

Atualmente, algumas empresas estão desenvolvendo plantas solares flutuantes e projetos de ilhas artificiais de painéis fotovoltaicos em áreas bastante extensas. No entanto, a viabilidade de tais projetos está condicionada a sua compatibilização com outras atividades marítimas que também possuem instalações ao longo da costa, como as indústrias do petróleo e gás e a eólica offshore.

A produção de energia a partir das ondas e marés é ainda muito pequena e existem poucas centrais operando em escala comercial. As tecnologias de energia térmica do oceano (OTEC) e a energia osmótica, apesar de promissoras, ainda estão sendo testadas e apenas dão os primeiros passos da fase de comercialização. Há estudos que avaliam a

possibilidade de realização de projetos híbridos que integrem diferentes energias oceânicas através do uso compartilhado das instalações. A ideia é reduzir consideravelmente os altos custos implicados na implantação de estruturas offshore e diminuir o impacto ambiental resultante das edificações e atividades dessas indústrias.

Ainda que, hoje, tais projetos não se apresentem como uma oportunidade viável no curto prazo, nas previsões da OCDE o futuro aproveitamento da energia das ondas e das marés estará, provavelmente, atrelado ao desenvolvimento de outras indústrias marítimas. De acordo com o organismo, existem excelentes possibilidades de interconexão de tecnologias, utilização comum de plataformas e integração da cadeia de abastecimento (OCDE, 2016, p.137).

O interesse pelo desenvolvimento da energia oceânica vem crescendo e atraindo a atenção de instituições internacionais – como a Agência Internacional de Energia (AIE) e a Agência Internacional de Energia Renovável (IRENA) – e da União Europeia, que já possui um plano de ação para apoiar o setor. Várias das recentes políticas nacionais voltadas para o mar também assinalam um crescente entusiasmo por este novo setor industrial.

Além disso, nas últimas décadas, países em todo o mundo vem adequando suas políticas marítimas a uma abordagem integradora que visa, ao mesmo tempo, freiar o crescente declínio da saúde dos oceanos, ampliar os instrumentos de Defesa e Segurança e coordenar os diversos setores marítimos de modo a promover um melhor rendimento de suas atividades. Neste sentido, os projetos híbridos de energias oceânicas surgiriam complementando os esforços mundiais para melhorar a gestão dos oceanos. E, por fim, o desenvolvimento da indústria de energias renováveis oceânicas, além de gerar energia limpa, também está sendo visto como uma ótima possibilidade de criar empregos em comunidades costeiras e reduzir o custo da energia utilizada por plantas de dessalinização, bases navais e plataformas offshore de petróleo e gás.

O COMÉRCIO MARÍTIMO INTERNACIONAL E SUAS PRINCIPAIS ROTAS

Na história do Sistema Interestatal, a navegação marítima – por possibilitar o acesso a fontes de matérias primas, o escoamento da produção manufatureira, o controle de posições estratégicas importantes para

garantir a segurança da marinha mercante e impedir ações expansivas de outras potências – sempre foi uma atividade de valor altamente estratégico para os Estados. Sem o domínio dos oceanos a internacionalização do sistema europeu não teria sido possível, não só porque conectou regiões distantes e ampliou as redes de comércio, mas, principalmente, porque a conquista de territórios além-mar alargou a capacidade de acumulação de capital – e, por conseguinte, do poder político, econômico e militar – das potências europeias.

Hoje, apesar da grande evolução nos meios de transporte e na indústria bélica, o comércio internacional e a área de Defesa ainda carecem dos mares como instrumento fundamental. O transporte de cargas por via marítima é o meio mais barato para transações de longa distância e é responsável por, aproximadamente, 80% do comércio global de mercadorias em termos de volume, e 55%, em valor (UNCTAD, 2016). A maior parte dos produtos exportados são deslocados em navios-tanque, graneleiros e navios porta-contêineres; do total comercializado, cerca de 33% corresponde a recursos energéticos (gás, petróleo e derivados) e 32%, a produtos a granel (IEA, 2016, p.118).

“Maritime transport is the backbone of globalization and lies at the heart of cross-border transport networks that support supply chains and enable international trade. (...) Maritime transport enables industrial development by supporting manufacturing growth; bringing together consumers and intermediate and capital goods industries; and promoting regional economic and trade integration” (UNCTAD, 2016, p.5).

As cifras acima oferecem uma pequena amostra de como a segurança energética dos países e a estabilidade do abastecimento global de energia e de outras mercadorias essenciais dependem da navegação internacional. Se bem a importância desse setor possa variar segundo determinantes conjunturais, sob o ângulo da longa duração, este ramo de atividade sempre ocupou lugar central no rol de interesses vitais das nações.

Quanto ao aspecto conjuntural, no geral, o volume do comércio marítimo acompanha as variações do crescimento econômico, da atividade industrial e do comércio de mercadorias globais. Desta forma, em períodos

de recessão da economia mundial, como a que se processou a partir de 2009, o setor também tende a sofrer contração. No entanto, por influência de outros fatores, o tamanho e a velocidade dessa retração podem variar. Embora o comércio global de mercadorias tenha decrescido em 2015 (UNCTAD, 2016), os baixos preços do petróleo e derivados estimularam sua comercialização, o que em parte compensou a queda no segmento marítimo como um todo. Enquanto, em 2015, o transporte de mercadorias a granel seco teve uma substancial desaceleração, o transporte no setor de petróleo cresceu e registrou seu melhor desempenho desde 2008 – mais um elemento que sinaliza que o petróleo não está perdendo relevância na matriz energética mundial.

“Growth in dry bulk trade has been decelerating and reached just 1.4% in 2016, the slowest pace since 2010. After several years of volatility, oil trade growth stabilized around 3.6% in 2016, reflecting the impact of low oil prices and the switch away from coal. Container throughput growth is at one of its lowest levels since 2010, reaching 1.5% in 2016” (BRS, 2017, p.8).

Os trajetos oceânicos por onde circulam os fluxos comerciais de maior volume no mundo e, principalmente, por onde transita o petróleo, são considerados as principais rotas marítimas internacionais. Essas rotas marítimas primárias possuem escassas alternativas viáveis (ou vantajosas) economicamente e, portanto, qualquer obstrução do fluxo em tais vias poderia ocasionar um grave comprometimento do comércio mundial. Além disso, levando-se em conta que cerca de 61% da produção global de petróleo e outros líquidos é transportada por via marítima e que os petroleiros são responsáveis por 28% do transporte marítimo internacional em termos de volume (EIA, 2017), qualquer impedimento nestas rotas tem uma forte repercussão no abastecimento energético mundial. De acordo com Yergin, as rotas marítimas, como integrantes fundamentais da cadeia global de suprimento de energia, devem ser encaradas como um elemento crítico da segurança energética.

“A segurança energética precisa ser pensada não apenas em termos do aprovisionamento de energia isoladamente, mas também em termos de proteção

da cadeia inteira por meio do qual o produto sai da produção inicial e chega ao consumidor final (...). À medida que o comércio de energia assume uma escala global e atravessa um número cada vez maior de fronteiras, crescendo em escala tanto em terra quanto na água, a segurança das cadeias de abastecimento se torna mais urgente (...). Gargalos críticos ao longo das rotas marítimas criam vulnerabilidades específicas para o transporte de petróleo e GNL, seja sob forma de acidentes ou de ataques terroristas e conflitos militares”. (YERGIN, 2014, p. 293).

Os gargalos geográficos localizados ao longo das rotas marítimas primárias são considerados áreas críticas, denominadas *chokepoints* – ou pontos de estrangulamento, em português. As rotas marítimas secundárias, que conectam mercados menores ou menos distantes entre si, constituem, no geral, vias de comunicação inter-regionais, porém algumas delas podem, em situações críticas, substituir as vias principais e assumir um papel de destaque no transporte marítimo internacional. O percurso que contorna o Cabo da Boa Esperança constitui uma destas rotas e, tradicionalmente, tem sido considerado uma via alternativa importante para a Europa caso haja impedimentos no Canal de Suez. Contudo, sua crescente participação no comércio mundial de petróleo vem tornando este trajeto cada dia mais relevante.

Embora o Estreito de Ormuz seja o *chokepoint* mais importante em termos de vasão de recursos energéticos, o fato de os interesses americanos e chineses coincidirem neste ponto estratégico, faz com que ele não seja tão vulnerável a conflitos geopolíticos quanto o Estreito de Malaca. Segundo Yergin (2014, p. 316), apesar de o Irã ter uma forte ascendência sobre essa passagem, “um esforço para bloquear ou fechar o estreito seria visto como um ataque à economia mundial e provavelmente estimularia uma coalizão global, como aconteceu em resposta à invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990”.

Já o Estreito de Malaca, mais que concentrar o fluxo do segundo maior volume de petróleo transportado no mundo, está localizado em uma região onde há diversos e intensos conflitos, regionais e globais. Além de ser rota vital dos recursos energéticos com destino a duas economias em rápida ascensão, Índia e China, se encontra em uma área marítima onde:

diversos países disputam a jurisdição de territórios coincidentes e o acesso a promissores recursos minerais e energéticos dos fundos oceânicos; e onde a competição pela hegemonia global entre China e EUA assume um caráter concreto.

Michael Klare (2016), em análise recente sobre a conjuntura internacional, assinala um aumento da frequência e da agressividade de enfrentamentos em três zonas de tensão regionais: Ásia, Europa e Oriente Médio. A intensificação dos atritos nessas áreas pode estar sinalizando, segundo o autor, um cenário de pré-guerra mundial. Na Ásia, Klare pontua o Mar do Sul da China como um desses quadros de conflito, onde EUA, China e Japão envolvem-se, progressivamente, em uma disputa bastante hostil pelo controle das ilhas dos mares do leste e do sul asiáticos. Nesse contexto, para o estrategista, a tônica é o conflito entre os interesses americanos e chineses: enquanto os primeiros, enfraquecidos pelas guerras no Iraque e no Afeganistão, procuram repelir quaisquer ameaça à sua supremacia global; os segundos, buscam recuperar a hegemonia regional (meta que, se alcançada, coloca em risco a posição dos EUA como garantidor mundial do acesso a recursos energéticos, um dos sustentáculos de sua primazia unilateral).

Embora ocorrências de combate armado sejam quase inexistentes, as ações de ambas as potências denotam alto grau de agressividade, como a instalação de bombardeiros ou navios de guerra em áreas de fronteira, a ampliação do número de bases navais, manobras militares ameaçadoras, etc. Os chineses construíram uma poderosa infraestrutura naval, incluindo forças submarinas a propulsão nuclear, instalações subterrâneas e edifícios para armazenamento de mísseis, túneis cobertos e ferrovias para movimentação militar, além de criar uma polêmica zona de defesa aérea sobre as ilhas (KLARE, 2016, online).

Portanto, na perspectiva da China, assegurar o controle dessa região significa proteger a base de sustentação de sua economia e de seu projeto de desenvolvimento. Porém, seu expansionismo nessa área interfere no “*new great game*” global e, assim, amplifica a pressão competitiva na região, tornando-a um dos maiores pontos críticos de Segurança e Defesa do país.

Em decorrência dessa imperiosa necessidade, o governo chinês vem desenvolvendo uma estratégia consistente para a região, buscando, ao mesmo tempo, criar alternativas ao Estreito de Malaca, fortalecer sua presença militar e aprofundar os laços de cooperação regional. O país, para aumentar a margem de proteção de seu abastecimento de energia, tem

buscado ampliar as possibilidades de fornecimento por meios terrestres e diminuir a dependência do petróleo transportado por via marítima. Com tal propósito, na última década, vem investindo na construção de dutos na região da Ásia central; sendo, até o momento, o gasoduto de Myanmar o principal projeto em operação.

Para Fiori, o “cerco estadunidense” deve impelir a China na busca de maior integração regional. De fato, Pequim tem procurado expandir suas relações comerciais e fortalecer a integração econômica, medida que vem se fazendo cada dia mais necessária também para amenizar a desconfiança que sua expansão vem causando nos países vizinhos.

“Não há dúvida de que esse será o jogo que estará sendo jogado nas próximas décadas: de um lado, os Estados Unidos se distanciando e intervindo apenas em última instância; de outro, as demais potências regionais tentando escapar do cerco estado-unidense, por meio de coalisões de poder que neutralizem o divisionismo estimulado pelos Estados Unidos. Esse é, em particular, o caso da China, que já está fazendo um movimento explícito e militarizado de afirmação do seu poder e de disputa da supremacia no mar do sul do Pacífico e em todo o Leste Asiático, além de estar tomando posições cada vez mais evidentes e expansivas na luta pelo controle imperialista na África. (FIORI, 2014, p.33)

No início de 2013, o presidente chinês Xi Jinping anunciou a estratégia One Belt, One Road (OBOR), uma iniciativa que busca melhorar e expandir o fluxo comercial e financeiro entre a Ásia, a Europa e a África. O projeto se divide em duas frentes, uma terrestre, denominada Silk Road Economic Belt; e uma marítima, chamada Maritime Silk Road. O foco da vertente terrestre é conectar a China à três regiões: Europa, através da Ásia Central e da Rússia; Oriente Médio, através da Ásia Central; e Sul e Sudeste Asiático, que fazem fronteira direta com o território chinês. Já a frente marítima está projetada para unir a China à Europa, através do Oceano Índico; e, ao Pacífico Sul, através do Mar da China Meridional.

Aproveitando e ampliando as vias de transporte e infraestrutura já existentes entre as principais cidades e portos, o objetivo da iniciativa

é construir seis corredores de cooperação econômica: China-Mongólia-Rússia, New Eurasia Land Bridge, China-Ásia Central-Ásia Ocidental, China-Paquistão, Bangladesh-China-Índia-Myanmar e China-Indochina.

Ainda que atravessar o território russo esteja em um dos projetos da iniciativa chinesa, a aproximação entre China e Rússia ainda está em processo. Contribui para isso a hostilidade que o governo russo vem enfrentando por parte da Europa e dos EUA após a crise da Ucrânia. Frente a esse cenário, a Rússia, que sempre esteve mais voltada para os mercados europeus e a Ásia Central, tem se mostrado mais receptiva a proposta da China para uma parceria transcontinental. Segundo Fiori, a integração entre russos e chineses, que vêm se acercando desde o fim da URSS, pode se tornar ainda mais profunda em resposta a recente atuação dos EUA no sentido de conter a ascensão da China.

Após o fim da União Soviética, a China se reaproximou da Rússia e redefiniu seu mapa estratégico, mas manteve sua fidelidade do ponto de vista político de Deng Xiaoping: o desenvolvimento da China deve estar sempre a serviço de sua política de defesa. Nesse sentido, se nossa hipótese estiver correta, e mesmo que a história não se repita, o mais provável é que a nova doutrina Obama de contenção da China reforce e expanda a economia de guerra do país, acelerando e aprofundando sua conquista do Oeste e sua integração com a Rússia e com a Ásia Central. Por fim, essa história deixa uma lição surpreendente: para os chineses, o desenvolvimento capitalista é apenas um instrumento a mais de defesa de sua civilização milenar contra os sucessivos cercos e inovações dos “povos bárbaros”. (FIORI, 2014, p.91)

O impacto da iniciativa chinesa divide opiniões entre os que acreditam que ela pode contribuir para o equilíbrio do Sistema Interestatal e os que creem que ela promove sua desestruturação. O avanço da One Belt, One Road, por um lado, pode desestabilizar o cenário geopolítico mundial com o acirramento da competição pela hegemonia global; mas por outro, pode contribuir para a estabilização da segurança energética internacional ao ampliar a rede de infraestrutura e comércio que lhe dá suporte.

CONSIDERAÇÕES RELEVANTES PARA O BRASIL E A AMÉRICA LATINA

A recente intensificação da expansão dos Estados sobre os mares é um fenômeno que ganha um significado cada dia mais importante nas transformações vigentes do sistema internacional. Como vimos, a disputa pelo acesso a fontes de recursos energéticos e minerais e a concorrência pelo controle das principais rotas internacionais de navegação continuam compondo o núcleo da competição global de poder e, hoje, abrangem de forma mais incisiva o espaço marítimo. Assim, uma maior incorporação às políticas nacionais de questões relativas à atual geopolítica dos oceanos vem se impondo como uma demanda ineludível aos Estados que detém áreas oceânicas estratégicas.

Além de possuir uma extensa jurisdição marítima fartamente favorecida com recursos naturais – como as imensas jazidas de petróleo do Pré-sal –, o Brasil também é portador de um notável acervo tecnológico para a exploração de tais riquezas. Se por um lado, dispor de Ciência e Tecnologia para o aproveitamento de tais bens é uma vantagem em direção ao desenvolvimento e a autonomia, por outro lado também é um elemento a mais que instiga a projeção de interesses externos sobre o país.

A nosso ver, hoje, entender a posição do Brasil no tabuleiro geopolítico global requer, necessariamente, compreender as nuances e os efeitos do processo em curso de territorialização dos espaços marítimos, tanto no âmbito regional como no internacional. Em todo o mundo grandes tem sido os esforços para incorporar os oceanos ao aparato jurídico nacional. Cresce e se generaliza a compreensão de que as políticas públicas voltadas para a industrialização, o crescimento econômico e a Defesa e Segurança devem incluir de forma mais contundente os mares em suas agendas. Além de buscar avançar na mesma direção, o Brasil também deve atentar para os impactos que esse movimento mundial pode ter na política interna e no processo de integração da América do Sul.

Os oceanos podem ser importantes catalizadores da integração regional. Além de estimular o desenvolvimento de tecnologias e atividades econômicas (indústria naval, petróleo offshore e energias renováveis oceânicas) que poderiam sustentar a integração produtiva,

um aproveitamento integrado do espaço marítimo da região pode contribuir para otimizar a produtividade e desempenho das indústrias já existentes, fortalecer as tão necessárias medidas de proteção ambiental; traçar e efetivar metas para atender aos compromissos globais de desenvolvimento sustentável; e delinear estratégias conjuntas de inserção internacional que contemplem de forma abrangente as pressões externas advindas da geopolítica mundial da energia.

THE GLOBAL DISPUTE FOR SEA ENERGY RESOURCES AND ITS REPERCUSSIONS IN THE WORLD GEOPOLITICS OF ENERGY

ABSTRACT

In this article, we highlight the geopolitical rise of ocean resources in the expected scenario of growth in the world energy demand, changes in the global energy matrix and increased conflicts resulting from the dispute over control of the international shipping routes. The purpose is to present a general picture of the global geopolitics of energy in which we can visualize the potential of exploiting our plentiful maritime resources and perceive possible implications of the projection of external interests on such wealth. Thus, we intend to contribute with the identification of relevant issues that should be incorporated into the maritime, external and Defense and Security policies of our region.

Key-words: Energy Security, Geopolitics of the Oceans, Energy Geopolitics.

REFERÊNCIAS

BP (2018). BP Energy Outlook 2018 edition. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2018.pdf>> Acesso em: 04/10/2018

_____. (2017). BP Statistical Review of World Energy 2017. Disponível em: <<http://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>> Acesso em: 04/10/2018

BROZOSKI, Fernanda. (2018). A geopolítica contemporânea dos oceanos: a territorialização do espaço marítimo no século XXI. Tese de doutorado. PEPI-UFRJ.

BRS (2017). BRS Group Annual Report 2017. Disponível em: <www.brsbrokers.com/flipbook_en2017/> Acesso em: 18/09/2018

EIA (2016). Offshore oil production in deepwater and ultra-deepwater is increasing. 28 out. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=28552>> Acesso em: 04/02/2018

_____. (2017). World Oil Transit Chokepoints. 25 jul. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=WOTC>> Acesso em: 19/10/2018

EXXONMOBIL (2017). Outlook for Energy: A view to 2040. Disponível em: <<http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/outlook-for-energy/2017/2017-outlook-for-energy.pdf>> Acesso em: 11/04/2018

FIORI, José Luis (2014). História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo.

IEA (2016). World Energy Outlook 2016. Disponível em: <<https://>

www.iea.org/newsroom/news/2016/november/world-energy-outlook-2016.html> Acesso em: 04/02/2018

_____. (2017). World Energy Outlook 2017. Disponível em: <<https://www.iea.org/weo2017/>> Acesso em: 04/02/2018

IGU (2017). IGU World LNG Report 2017. Disponível em: <<http://www.igu.org/news/igu-releases-2017-world-lng-report>> Acesso: 26/08/2018

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. (2017). The case for offshore balancing: a superior U.S. grand strategy. Foreign Affairs. n.95, 4 jul/ago.

KLARE, Michael (2013) Rushing for the Arctic's Riches. The New York Times, 7 dez. Sunday Review - The opinion pages. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/12/08/opinion/sunday/rushing-for-the-arctics-riches.html?pagewanted=all&_r=2> Acesso em: 11/04/2017

_____. (2016). Are the Major World Powers Blundering Toward War? The Nation, 3 mar.

MORAIS, José Mauro de (2013). Petróleo em Águas Profundas - Uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore. Brasília: IPEA - Petrobras.

OCDE (2016). The Ocean Economy in 2030. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/the-ocean-economy-in-2030-9789264251724-en.htm>> Acesso em: 18/11/2017

SUÁREZ DE VIVERO, Juan Luis; MATEOS, Juan C. Rodríguez (2010). Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers—building new geopolitical scenarios. Marine Policy, n. 34 p. 967-978.

UNCTAD (2016). Review of Maritime Transport 2016.

Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1650>> Acesso em: 18/08/2017

YERGIN, Daniel (2014). A busca: energia, segurança e reconstrução do mundo moderno. Rio de Janeiro: Intrínseca.

O ENCONTRO DA GUERRA CIBERNÉTICA COM AS GUERRAS ELETRÔNICA E CINÉTICA NO ÂMBITO DO PODER MARÍTIMO

Alan Oliveira de Sá ¹
Raphael Carlos Santos Machado ²
Nival Nunes Almeida ³

RESUMO

A busca por melhores capacidades operacionais e gerenciais no Poder Marítimo tem motivado o aumento do uso de sistemas híbridos, em que componentes cibernéticos interagem com plantas físicas e com sensores/dispositivos que exploram o espectro eletromagnético. Entretanto, ao mesmo tempo em que esta integração traz vantagens, ela também expõe tais sistemas a novas ameaças, resultantes do encontro da guerra cibernética com as guerras eletrônica e cinética. O presente artigo analisa como estas novas ameaças podem afetar o Poder Marítimo, caracterizando, por meio de exemplos, seus possíveis alvos. Para dar suporte a esta discussão, propõe-se uma taxonomia que abarca novas classes de ataque que exploram os domínios cibernético, eletrônico e cinético. A análise aponta para a necessidade de políticas capazes de promover a segurança dos sistemas cibernéticos do Poder Marítimo. Neste viés, são discutidas políticas de qualificação de pessoal e de homologação e certificação de produtos cibernéticos, ambas com o potencial de contribuir de forma abrangente para a segurança do Poder Marítimo.

Palavras-chave: Guerra Cibernética; Guerra Eletrônica; Guerra Cinética; Poder Marítimo Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

¹ Doutor.Professor do Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: alan.oliveira.sa@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6311-9672>

² Doutor. Professor pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: rcmachado@inmetro.gov.br

³ Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: nivalnunes@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A inclusão do domínio cibernético⁴ na arte da guerra vem sendo amplamente discutida nas áreas de Ciência e Tecnologia, Defesa, Estratégia e Relações Internacionais. Por sua complexidade e peculiaridades, as ameaças cibernéticas têm feito com que pesquisadores e estrategistas revisitem os princípios da guerra erguidos ao longo do tempo com base nas literaturas de Sun Tzu, Nicolau Maquiavel, Carl von Clausewitz, Antoine-Henri Jomini, Basil Liddell Hart, dentre outros. Tais princípios, originalmente formulados considerando milênios de guerras cinéticas⁵, não aderem integralmente à guerra praticada no domínio cibernético. Segundo a avaliação de Parks e Duggan (PARKS; DUGGAN, 2011), dentre os princípios da guerra cinética (WEIGLEY, 2013; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007; MINISTRY OF DEFENSE, 2014), há aqueles que se aplicam à guerra cibernética, há aqueles que não têm significado na guerra cibernética, e há alguns poucos que, de fato, podem ser considerados antagônicos à guerra cibernética. Todavia, desde os primeiros estrategistas e teóricos da guerra cinética aos pesquisadores atuais da guerra cibernética, observa-se uma característica comum entre os dois tipos de guerra. Ambas devem produzir efeito no mundo real.

Na guerra cibernética tal característica está explícita em um dos oito princípios propostos por Parks e Duggan o princípio de Efeitos Cinéticos. Este princípio enuncia que a guerra cibernética deve produzir efeitos no mundo cinético, só tendo sentido quando afeta alguém ou alguma coisa no mundo real. Em outras palavras, podemos dizer que a energia dispendida por guerreiros cibernéticos em combate só resulta em trabalho quando os resultados afetam – direta ou indiretamente – o mundo físico.

Apesar das dificuldades para descobrir e dissecar ataques cibernéticos – por vezes mantidos sob sigilo –, o princípio de Efeitos

⁴ O conceito de domínio cibernético adotado neste artigo agrega a definição de mundo cibernético apresentada por Parks e Duggan (PARKS; DUGGAN, 2011). Segundo aqueles autores, um mundo cibernético é “qualquer realidade virtual contida em um conjunto de computadores e redes”. Note que esta definição admite a existência de diversos mundos cibernéticos, em que a Internet seria o mais relevante. Sendo assim, o termo domínio cibernético é usado neste artigo para representar o conjunto de todos os mundos cibernéticos existentes.

⁵ Na definição apresentada por Parks e Duggan (PARKS; DUGGAN, 2011), também adotada neste artigo, o termo guerra cinética refere-se à guerra praticada em terra, mar, ar e espaço. É a guerra protagonizada por tanques, navios, aeronaves, soldados etc.

Cinéticos é frequentemente identificado nos casos estudados. Dentre os ataques mais conhecidos, cujos efeitos produzidos/alegados reforçam a pertinência deste princípio, citamos o ataque associado à explosão no gasoduto transiberiano (REED, 2005; CLARK; KNAKE, 2010), o ataque cibernético que apoiou a Operação Orchard (ADEE, 2008; CLARK; KNAKE, 2010; DIPERT, 2013), e o *worm* Stuxnet (LANGNER, 2011; ZETTER, 2014) que impactou o programa nuclear iraniano.

Os três casos são exemplos de ataques em que os efeitos no mundo físico conferiram aos atacantes – Estados-Nações, segundo (CLARK; KNAKE, 2010; ZETTER, 2014) – vantagens táticas ou estratégicas, seja impondo danos físicos diretos ao inimigo ou manipulando informações táticas referentes ao Teatro de Operações. Tais exemplos reforçam a necessidade de compreender as formas de manifestação do princípio dos Efeitos Cinéticos para, a partir de então, estabelecer contramedidas – sejam elas políticas ou técnicas. Isso tem motivado estudos sobre a segurança cibernética nos mais diversos setores, principalmente naqueles classificados como infraestrutura crítica⁶ o que, inevitavelmente, abarca o Poder Marítimo⁷. De fato, dependendo das circunstâncias, um incidente – cibernético ou não – em um sistema naval (civil ou militar) pode trazer impactos aos setores de transporte, energia, defesa, alimentos etc. com prováveis prejuízos econômicos, ambientais e à segurança.

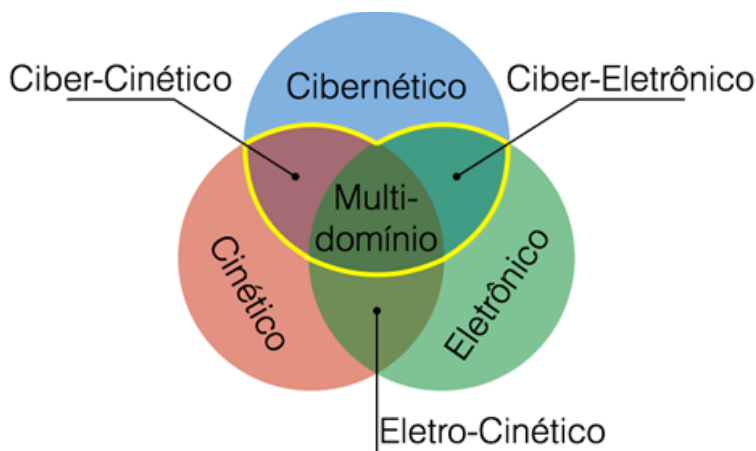
Nesse contexto, o presente artigo discute algumas formas pelas quais ataques com componentes cibernéticas podem alcançar o princípio

⁶ De acordo com (Mandarino Junior,(2010) entende-se por infraestruturas críticas (IEC) “as instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provocará sério impacto social, econômico, político, ambiental, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade.” Dentre as infraestruturas críticas de um país podemos citar, por exemplo: Energia, Defesa, Transporte, Telecomunicações, Finanças, dentre outras, (WHITE HOUSE, 2003; MANDARINO JUNIOR, 2010).

⁷ Adotamos neste estudo o conceito de Poder Marítimo definido na Doutrina Básica da Marinha (MARINHA DO BRASIL, 2014): “O Poder Marítimo é a capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social”. Segundo a referida doutrina, o poder marítimo é formado pelos seguintes elementos: “o Poder Naval; a Marinha Mercante, as facilidades, os serviços e as organizações relacionados com os transportes aquaviários (marítimo e fluvial); a infraestrutura hidroviária: portos, terminais, eclusas, meios e instalações de apoio e de controle; a indústria naval: estaleiros de construção e de reparos; a indústria bélica de interesse do aprestamento naval; a indústria de pesca: embarcações, terminais e indústrias de processamento de pescado; as organizações e os meios de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico de interesse para o uso do mar, das águas interiores e de seus recursos; as organizações e os meios de exploração ou de aproveitamento dos recursos do mar, de seu leito e de seu subsolo; e o pessoal que desempenha atividades relacionadas com o mar ou com as águas interiores e os estabelecimentos destinados à sua formação e ao seu treinamento”.

dos Efeitos Cinéticos, afetando, por exemplo, um combate naval, a navegação, ou mesmo a exploração/uso do mar e de águas interiores. Mais especificamente, discute-se como o princípio dos Efeitos Cinéticos pode ser alcançado quando a guerra cibernética encontra outros dois tipos de guerra comumente praticados no ambiente naval – a guerra eletrônica e a guerra cinética. A análise considera, portanto, três domínios de atuação para os ataques ora estudados: domínio cibernético; o domínio eletrônico; e o domínio cinético. Mais estritamente, o foco deste trabalho está nos subconjuntos de ataques contidos nas interseções destacadas no diagrama da **Figura 1**.

Figura 1 - Classificação dos ataques quanto aos seus domínios de influência/ impacto.



O restante deste artigo está organizado da seguinte forma. Primeiramente, são descritos alguns ataques cibernéticos relevantes já ocorridos, bem como as suas formas de impacto no mundo real. Em seguida, é apresentada uma taxonomia que abrange ataques que exploram os domínios cibernético, eletrônico e cinético. Esta taxonomia visa apoiar a discussão sobre possíveis ataques envolvendo estes três domínios. Posteriormente, o trabalho discute as classes de ataques ciber-cinéticos, ciber-eletrônicos e multidomínio, caracterizando, por meio de exemplos, seus possíveis alvos no Poder Marítimo. Em seguida, são discutidas políticas com o potencial de mitigar os referidos ataques. Por fim, são apresentadas as conclusões.

ATOS DE GUERRA CIBERNÉTICA

Até o presente, a humanidade não experimentou a guerra cibernética de forma tão ampla quanto o fez com a guerra cinética. Se, por um lado, os conhecimentos sobre a guerra cinética foram construídos com base em observações e registros feitos ao longo de milhares de anos, por outro, os conceitos sobre a guerra cibernética se baseiam em experiências adquiridas ao longo de algumas décadas. Ainda assim, os ataques cibernéticos já ocorridos representam uma valiosa fonte de informações para o estudo da guerra cibernética e suas vertentes. Esta seção, portanto, apresenta exemplos de ataques de guerra cibernética com diferentes propósitos e formas de emprego. Embora os ataques aqui descritos não tenham sido praticados em áreas navais – isto é contra belonaves, embarcações civis ou infraestruturas existentes nas margens, sob ou sobre a superfície da água –, eles servem, de forma geral, como referência ou prova de conceito para possíveis ataques que possam vir a causar incidentes em jurisdições navais.

ATAQUE À ESTÔNIA

Em 2007, a Estônia foi alvo de uma série de ataques cibernéticos que afetaram de forma significativa serviços essenciais do país. Para compreender a motivação dos ataques é necessário retornar ao final da Segunda Guerra Mundial. Com a Grande Guerra Patriótica⁸, o Exército Vermelho tirou a Estônia do domínio nazista, forçando-a se integrar à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Após o período de domínio Soviético, com a desintegração da URSS, a Estônia se tornou independente e estabeleceu novamente sua capital em Tallin. Durante seu domínio, para que os povos do leste europeu se lembrassem dos sacrifícios feitos para libertá-los dos nazistas, a URSS ergueu em muitas capitais da região grandes estátuas de um heroico soldado do Exército Vermelho. E assim também o fez em Tallin.

Tais estátuas eram vistas com muito apreço pelos líderes soviéticos. No entanto, aos olhos dos estonianos, a estátua erguida em Tallin representava um símbolo das cinco décadas de opressão que eles foram obrigados a passar como parte da URSS (CLARK; KNAKE, 2010).

⁸ Termo usado pelos russos para se referir à Segunda Guerra Mundial.

Assim, em 2007, atendendo aos sentimentos da população, o legislativo da Estônia aprovou a Lei das Estruturas Proibidas que determinava a remoção da estátua do soldado do Exército Vermelho, o que desagradou Moscou. Para evitar um incidente, o então presidente da Estônia vetou a lei. Nesse contexto, as pressões em torno da preservação, ou não, do símbolo soviético aumentaram.

De um lado, a opinião pública estoniana defendia a remoção da estátua e um grupo nacionalista a tentava destruir. De outro, grupos étnicos russos dedicados a protegê-la se tornavam cada vez mais ativos. O conflito culminou em uma revolta, conhecida como a Noite de Bronze (KAISER, 2015), que se seguiu da remoção da estátua para um cemitério militar. Foi quando o conflito migrou para o ciberespaço. A Estônia foi atingida por um ataque DDoS⁹ de grande escala – até então o maior registrado. O ataque, lançado por diversas *botnets*¹⁰, durou semanas e derrubou serviços eletrônicos do governo, bancos, sites de jornais e servidores da rede de telefonia. Devido ao grande impacto, o País Báltico levou o caso ao Conselho do Atlântico Norte, da OTAN. A Estônia alegou que os computadores que controlavam as botnets estavam na Rússia que, por sua vez, negou estar envolvida nos ataques cibernéticos (CLARK; KNAKE, 2010).

GUERRA RUSSO-GEORGIANA

Outro ataque cibernético conhecido – também envolvendo uma antiga república soviética – ocorreu em 2008 na Geórgia (SHAKARIAN, 2011), durante a chamada Guerra Russo-Georgiana. Na época, a Ossétia do Sul era reconhecida internacionalmente como território da Geórgia, no entanto se considerava independente e recebia proteção, financiamento e vivia sob influência russa (CLARK; KNAKE, 2010). Naquele ano, rebeldes

⁹ No contexto dos serviços de internet, um ataque de negação de serviço, ou Denial of Service (DoS), é um tipo de ataque em que o serviço executado por um determinado servidor é interrompido devido à quantidade de requisições maior do que a sua capacidade de processamento e resposta. Um ataque distribuído de negação de serviços, ou Distributed Denial of Service (DDoS), por sua vez, é um ataque DoS em que um grande conjunto de equipamentos – composto por até milhares de máquinas – é usado para gerar o tráfego responsável por sobrecarregar o servidor e negar o seu serviço. Os equipamentos atacantes, denominados zumbis, podem ser computadores, servidores, equipamentos de rede ou mesmo dispositivos de Internet das Coisas, ou Internet of Things (IoT).

¹⁰ Rede de dispositivos zumbis, ou bots, controlados remotamente por um computador mestre que, por sua vez comanda os ataques DDoS.

da Ossétia do Sul organizaram uma série de ataques com mísseis contra aldeias da Geórgia. Em resposta, a Geórgia bombardeou a capital da Ossétia do Sul e invadiu a região. No dia seguinte à invasão georgiana, veio a resposta do exército russo expulsando os militares georgianos da Ossétia do Sul. Ocorre que a ofensiva física não foi a única deflagrada contra a Geórgia.

Antes que os ataques cinéticos começassem, ataques cibernéticos já atingiam sites do governo georgiano. Ao longo do conflito, a Geórgia sofreu ataques DDoS direcionados aos seus meios de comunicação, com o objetivo de dificultar que os georgianos percebessem o que estava acontecendo. Os sistemas bancários, de cartões de crédito e de telefonia móvel foram afetados. A maioria dos roteadores que conectavam a Geórgia à Internet, via Turquia e Rússia, foram atacados. A Geórgia perdeu o acesso às fontes de informação e notícia externas. No auge da ofensiva, seis botnets foram mobilizadas para gerar o tráfego de ataque (CLARK; KNAKE, 2010). Embora alguns especialistas considerem que a coordenação entre os ataques cibernéticos e cinéticos tenha sido baixa (SHAKARIAN, 2011), e os russos alegarem que os ataques cibernéticos estavam fora do comando do Kremlin (CLARK; KNAKE, 2010), alguns eventos identificados sugerem ter havido tal coordenação. As instalações físicas da mídia e de sistemas de comunicação, por exemplo, não sofreram ataques cinéticos, apenas cibernéticos. Além disso, hackers russos atacaram um site usado para aluguel de geradores elétricos a diesel, provavelmente em complemento aos ataques convencionais que atingiram a infraestrutura elétrica do país (SHAKARIAN, 2011). É digno de nota que, segundo Shakarian (2011), os objetivos de isolar e desgastar a Geórgia foram limitados em seu escopo, tendo os atacantes evitado causar danos permanentes às redes georgianas e aos seus sistemas SCADA¹¹.

STUXNET

O ataque a sistemas SCADA, com consequências cinéticas diretas no mundo real, é verificado em um contexto diferente da Guerra Russo-Georgiana, com o emprego da – possivelmente – mais emblemática arma

¹¹ Os sistemas de Supervisão e Aquisição de Dados, ou Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA), são sistemas usados para controlar, monitorar e fazer a aquisição de dados de sistemas físicos automatizados. Os sistemas físicos controlados vão desde plantas industriais até infraestruturas críticas.

cibernética já usada: o *malware* Stuxnet. Seu propósito estratégico não foi a negação de serviços de internet, mas sim a negação de armas nucleares ao Irã de forma furtiva e sem o emprego de armas físicas. Mais especificamente, seu alvo eram as centrífugas de enriquecimento de urânio que operavam na usina de Natanz. Tais centrífugas, que funcionavam em um sistema de cascatas, eram controladas e operadas por meio de um sistema SCADA composto por controladores Siemens STEP 7.

Utilizando a analogia feita em (ZETTER, 2014), podemos descrever o Stuxnet como um míssil digital usado para transportar dois tipos de ogiva. A porção “míssil” se encarregava de transportar as ogivas digitais até os Controladores Lógicos Programáveis (CLP) que controlavam as centrífugas. Em outras palavras, a parte “míssil”, era responsável por fazer com que o malware – mais especificamente um worm – se propagasse e replicasse até encontrar um sistema que tivesse a assinatura do sistema a ser atacado. Uma vez encontrando o sistema alvo – CPLs Siemens conectados às centrífugas –, o worm liberava as ogivas digitais que se instalavam nos CLPs e iniciavam ações sutis de degradação e destruição das centrífugas. Uma das ogivas digitais continha um código que alterava a velocidade de rotação das centrífugas de forma a reduzir a eficiência do processo de enriquecimento, causando também vibrações destrutivas. A outra ogiva atuava na abertura e fechamento das válvulas que interconectavam as centrífugas em cascata, causando aumento de pressão interna e avaria das centrífugas. Cabe ressaltar que o sistema de controle das centrífugas do Irã não estava diretamente conectado à Internet, de forma que, para alcançar a rede de controle, o malware precisava vencer o *air gap*¹² existente entre as duas redes. Sendo assim, dentre outras formas de difusão, o Stuxnet se propagava através de mídias removíveis (pen drives) e instalava seu código malicioso nos CLPs através das máquinas que eram utilizadas para programá-los.

Após a descoberta do Stuxnet, pesquisas demonstraram que, ele além de complexo, dispunha de uma quantidade de recursos nunca antes vistos juntos em uma arma digital. Em sua parte “míssil”, o malware reunia ao todo oito formas de propagação (ZETTER, 2014), das quais quatro eram *zero-day exploits*¹³ (FALLIERE, 2011), o que demonstra o grau

¹² *Air gap* é o termo utilizado para se referir à medida de segurança de redes onde a rede a ser protegida é fisicamente isolada das redes inseguras – como a Internet, por exemplo –, não havendo conectividade entre elas

¹³ *Zero-day exploits* são ferramentas que exploram vulnerabilidades do tipo zero-day – i.e. vulnerabilidades desconhecidas por quem estaria interessado em mitigá-las.

de comprometimento e investimento aplicado no projeto.

O Stuxnet foi encontrado em 2010 e investigado por diversos especialistas ao redor do mundo (ZETTER, 2014), tanto da área de sistemas de controle industriais (LANGNER, 2011), quanto da área de segurança da informação (FALLIERE, 2011). As evidências e investigações apontam para a autoria conjunta de EUA e Israel (ZETTER, 2014). O Stuxnet é considerado uma prova de conceito de como as armas digitais podem afetar diretamente o mundo físico, sendo capazes de cumprir os mesmos propósitos estratégicos de ataques com armas cinéticas como mísseis e bombas.

ATAQUE AO GASODUTO TRANSIBERIANO

Embora o Stuxnet seja considerado um marco nos ataques a sistemas ciberfísicos, a literatura (WEISS, 1996; CLARK; KNAKE, 2010; MILLER, 2012) indica a existência de outra bomba lógica de impacto físico anterior ao referido worm. A arma teria sido usada para causar destruição em uma tubulação de transporte de gás situada na Sibéria, no início da década de 1980 (CLARK; KNAKE, 2010) – ou seja, antes mesmo de a Internet estar difundida como nos dias do Stuxnet. À época, sem a grande conectividade da rede mundial de computadores, os atacantes – isto é a CIA com o apoio de Canadenses, segundo (CLARK; KNAKE, 2010) – utilizaram outra estratégia para fazer o código malicioso chegar ao sistema de controle do gasoduto. Para tal, implantaram o código malicioso diretamente no controlador, antes mesmo de o equipamento ser obtido pela Rússia e instalado em seu sistema de automação de dutos (CLARK; KNAKE, 2010).

O controlador seria utilizado para comandar a abertura e o fechamento de válvulas, bem como para controlar o acionamento de bombas que faziam fluir gás na tubulação. Sendo assim, segundo (CLARK; KNAKE, 2010), o código malicioso foi programado para comandar o fechamento da válvula de um segmento do gasoduto, ao mesmo tempo em que a bomba era acionada em capacidade máxima para injetar gás dentro da tubulação. O acionamento indevido dos atuadores do sistema – i.e. a bomba e a válvula – resultou no aumento da pressão interna do duto, causado, por sua vez, a maior explosão não nuclear até então registrada, acima de três quilotons (CLARK; KNAKE, 2010; MILLER, 2012).

Vulnerabilidades zero-day são raras e seus exploits, quando comercializadas no mercado cinza ou negro (ZETTER, 2014) de armas digitais, são caros.

OPERAÇÃO ORCHARD

Um novo tipo de ataque veio à discussão com a Operação Orchard, lançada em 2007 pelo Estado de Israel contra a Síria. Na madrugada de 06 de setembro de 2007, aeronaves da Força Aérea Israelense entraram no espaço aéreo sírio e bombardearam uma instalação industrial que estava sendo construída no território daquele país. Tal instalação era uma planta nuclear que, segundo Clark e Knake (2010), a Síria estava construindo com o apoio da Coreia do Norte. Na ocasião, além da repercussão do próprio bombardeio e das discussões em torno do propósito da planta atacada, chamou a atenção internacional o fato de a Síria, que já havia investido bilhões de dólares em sistemas de defesa aérea (CLARK; KNAKE, 2010), não ter reagido ao ataque. Naquela noite, a Síria estava em alerta, uma vez que Israel, na manhã anterior, havia posicionado suas tropas nas colinas de Golã. Os militares sírios observavam atentamente seus radares. No entanto, no momento em que as aeronaves F-15 Eagles e F-16 Falcons de Israel invadiram o espaço aéreo sírio, nada de incomum apareceu nas telas dos radares do sistema de vigilância.

Na busca por explicações plausíveis para a falha do sistema de vigilância sírio, alguns analistas sugerem que aquele país tenha sido vítima de um ataque de guerra eletrônica. No entanto, o ataque se diferenciava das demais Medidas de Ataque Eletrônico¹⁴ (MAE) conhecidas, por explorar uma vulnerabilidade implantada no domínio cibernético do sistema de vigilância sírio (ADEE, 2008; CLARK; KNAKE, 2010).

Radares, como sensores, são interfaces abertas para o ambiente. Para captar informações sobre possíveis alvos, um radar transmite pulsos por meio de sua antena e capturam, de uma forma geral, todo e qualquer eco que chegue de volta ao seu receptor. Os ecos recebidos, por sua vez, são digitalizados, armazenados em uma memória e processados por um sistema computacional que apresenta ao operador informações relevantes sobre os alvos detectados como, por exemplo, posições e velocidades (BOLE, 2005). Dessa forma, é possível afirmar que um transmissor,

¹⁴ De acordo com (MARINHA DO BRASIL, 2014), as Medidas de Ataque Eletrônico (MAE) correspondem a um *“conjunto de ações tomadas para evitar ou reduzir o uso efetivo, por parte do inimigo, do espectro eletromagnético e, também, degradar, neutralizar ou destruir sua capacidade de combate por meio de equipamentos e armamentos que utilizem este espectro”*. As MAE têm natureza fundamentalmente tática e representam um dos três ramos das Medidas de Guerra Eletrônica (MGE) – que também englobam as Medidas de Proteção Eletrônica (MPE) e as Medidas de Apoio à Guerra Eletrônica (MAGE) (MARINHA DO BRASIL, 2014).

apto a transmitir pulsos no mesmo padrão dos transmitidos pelo radar, seja capaz de fazer com que ecos falsos – sinteticamente produzidos – cheguem à antena do radar (ABDALLA et al., NENG-JING; YI-TING, 1995). Estes ecos falsos, uma vez digitalizados, passam a ser representados na forma de bits na memória do radar (BOLE; DINEY; WALL, 2005). Isto significa dizer que é possível manipular os bits da memória de dados de um radar por meio de MAE conhecidas – o que não representa grande novidade em face do estado da arte da guerra eletrônica (ABDALLA et al.; 2015). No entanto, neste ataque, é possível que houvesse no sistema de vigilância um gatilho digital – isto é uma vulnerabilidade implantada em software e/ou hardware – observando constantemente as informações captadas e salvas na memória do radar, em busca de informações com um padrão específico que acionasse tal gatilho digital (ADEE, 2008; CLARK; KNAKE, 2010). Tal gatilho digital, por sua vez, iniciaria rotinas maliciosas no sistema computacional dos radares. Basicamente seriam duas rotinas maliciosas: uma rotina de gravação e outra de reprodução de cenários. As informações, ou bits, com tal padrão específico de acionamento seriam introduzidas na memória pela MAE, por meio da antena do próprio radar. Uma vez identificado o padrão de acionamento da rotina de gravação, o gatilho digital dava início a gravação de um cenário a priori normal – i.e. sem alvos que representassem ameaças. Posteriormente, ao identificar o padrão de acionamento da rotina de reprodução, o gatilho digital passava a reproduzir para os operadores o cenário de operação normal, previamente gravado durante a rotina de gravação. Dessa forma, estima-se que uma MAE em conjunto com um gatilho digital no sistema computacional do radar tenha sido capaz de negar aos operadores sírios a detecção de aeronaves inimigas durante a execução do bombardeio (CLARK; KNAKE, 2010).

SÍNTESE DOS ATAQUES

As ações de guerra cibernética apresentadas nesta seção não esgotam os ataques cibernéticos já ocorridos. No entanto, demonstram a diversidade dos ataques, bem como as formas em que eles foram eficazmente usados como ferramenta para causar danos físicos ou econômicos a nações adversárias, ou mesmo para apoiar a execução de ataques cinéticos em operações militares. No caso do ataque à Estônia, notamos que os ataques executados foram exclusivamente cibernéticos, causando impacto no

mundo real por meio da negação de serviços essenciais para a economia e sociedade estonianas. Na guerra Russo-Georgiana, os ataques cibernéticos foram empregados para apoiar ataques de forças convencionais (SHAKARIAN, 2011), com algum grau de coordenação entre eles. Nos exemplos do Stuxnet e do ataque ao gasoduto transiberiano, as armas digitais foram empregadas para causar danos físicos diretos ao inimigo, sem a necessidade do uso de forças convencionais. Já na operação Orchard um ataque envolvendo ações de guerra cibernética e eletrônica foi usado para apoiar, de forma coordenada, a execução de ataques usando forças convencionais. É possível, portanto, perceber nesses exemplos três tipos de ataque:

- ataques cibernéticos com o objetivo de afetar sistemas de informação e de comunicação, porém sem o propósito de afetar diretamente sistemas físicos (ataques à Estônia e da Guerra Russo-Georgiana);
- ataques cibernéticos com o propósito de afetar diretamente sistemas físicos (Stuxnet e o ataque ao gasoduto transiberiano); e
- ataques cibernéticos envolvendo MAE visando prejudicar a obtenção de informações táticas, mas sem o propósito de manipular diretamente sistemas físicos (ataque na Operação Orchard).

Uma análise mais profunda dessas ofensivas sugere a possibilidade de serem desenvolvidos ataques cibernéticos envolvendo MAE, capazes de afetar diretamente sistemas físicos. Em sistemas navais, mais especificamente, tal possibilidade decorre da crescente integração entre sistemas computacionais, plantas físicas, sistemas de comunicação e sensores que fazem uso do espectro eletromagnético (BOYES; ISBELL, 2017; LAGOUVARDOU, 2018; BHATTI; HUMPHREYS, 2017). Desse modo, o foco da discussão deste trabalho se concentra em ações ofensivas que transitam entre os domínios cibernético, eletrônico e cinético, com possíveis impactos no ambiente naval.

TAXONOMIA

A adição de tecnologias às ferramentas e técnicas de combate por muitas vezes provocou, ao longo do tempo, a revisão da taxonomia militar. Tais revisões taxonômicas visam apoiar a discussão e o estudo da guerra, bem como estabelecer conceitos que promovam o desenvolvimento de capacidades de defesa. Nesse viés, esta seção apresenta uma taxonomia

que reúne terminologias existentes na literatura e estabelece novos termos e conceitos atinentes a ataques que explorem os domínios cibernético, eletrônico e cinético. Primeiramente, é necessário observar as definições das guerras cibernética, eletrônica e cinética:

— **Guerra cibernética**, segundo Parks e Duggan (PARKS; DUGGAN, 2011), é uma combinação de ataques, defesas e operações técnicas especiais em redes de computadores. O ambiente em que tais ações ocorrem é referido como mundo cibernético, cujo conceito, segundo Parks e Duggan, corresponde a “

... qualquer realidade virtual contida em um conjunto de computadores e redes. (PARKS; DUGGAN, 2011, p. 1, tradução nossa).

Note que a definição admite a existência de diversos mundos cibernéticos, uma vez que diferentes realidades virtuais, contidas em diferentes conjuntos de computadores e redes, não interconectadas, podem coexistir. Ainda segundo Parks e Duggan (2011), dentre os diversos mundos cibernéticos existentes, a Internet seria o mais relevante.

O conceito de domínio cibernético adotado no presente artigo agrega a definição de mundo cibernético apresentada por Parks e Duggan (2011). Nesse contexto, o domínio cibernético corresponde ao ambiente composto por todos os mundos cibernéticos existentes.

— **Guerra eletrônica**, segundo (SHELTON, 1998), corresponde a:

“... qualquer ação militar envolvendo o uso de energia eletromagnética, dirigida para controlar o espectro eletromagnético ou atacar o inimigo,” Shelton (1998) p.II-5, tradução nossa).

Em consonância com tal definição, a Política de Guerra Eletrônica de Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2004) estabelece que as atividades de guerra eletrônica nas Forças Armadas visam, de uma forma geral, assegurar o uso do espectro eletromagnético e impedir, reduzir ou prevenir seu uso contra os interesses do país. O domínio da guerra eletrônica, portanto, reside no espectro eletromagnético, mais especificamente nas

faixas de frequência em que operam sensores – por exemplo sistemas radar –, equipamentos de guerra eletrônica e sistemas de comunicação por ondas eletromagnéticas.

— **Guerra cinética**, de acordo com (PARKS; DUGGAN, 2011), é definida como:

“...a guerra praticada em terra, mar, ar e espaço. Todos os tanques, navios, aviões e soldados tradicionais são os protagonistas da guerra cinética.” (PARKS; DUGGAN, 2011, p.1, tradução nossa)

Note que, a definição de guerra cinética apresentada por (Parks; Duggan, (2011) não permite uma caracterização clara do domínio deste tipo de guerra, visto que ações de guerra cibernética e eletrônica também podem ser praticadas em terra, mar, ar e espaço. Por esse motivo, para caracterizar o domínio da guerra cinética, recorreremos ao significado de cinética. Considerando que a cinética é a parte da física que estuda as mudanças de movimento produzidas pela força, podemos estabelecer que o domínio da guerra cinética reside no mundo real – isto é não virtual – sujeito a mudanças mediante a aplicação de forças.

Os exemplos de ofensivas digitais discutidas previamente neste artigo demonstram a existência de ataques cibernéticos híbridos que, para produzir o efeito cinético desejado, exploram também os domínios eletrônico e cinético. No diagrama da Figura 1 destacamos três classes de ataques híbridos, que podem derivar da exploração conjunta do domínio cibernético com os domínios eletrônico e/ou cinético:

— **Ciber-Cinéticos**: a classe de ataques ciber-cinéticos engloba ofensivas originadas no domínio cibernético, com o objetivo de causar impactos diretos no domínio cinético. Seus alvos são sistemas em que computadores e redes de comunicação são utilizados para acionar ou controlar processos físicos. Em outras palavras, nesse tipo de ofensiva, medidas de ataque digitais são empregadas para produzir forças físicas capazes de modificar diretamente o mundo real.

— **Ciber-Eletrônicos**: ataques ciber-eletrônicos são ataques compostos em parte por ações de guerra eletrônica contendo também elementos de guerra cibernética. De acordo com Yasar, (2012), pode-se

dizer que o conceito de ataque ciber-eletrônico corresponde a uma nova e aprimorada forma de ataque eletrônico. Em uma guerra eletrônica tradicional, uma MAE – por exemplo uma ação de jamming – pode ser usada, por exemplo, para negar o uso do espectro eletromagnético ao radar inimigo. Por outro lado, em um ataque ciber-eletrônico, o uso do espectro eletromagnético não é essencialmente negado ao sistema alvo. Nesse caso, o espectro eletromagnético é utilizado pelo atacante para enviar um fluxo de dados ao processador do sistema alvo de forma a manipular seu processo computacional, comprometendo assim o seu funcionamento. Para tal, um ataque ciber-eletrônico explora, como porta de entrada, os mesmos dispositivos de captação de ondas eletromagnéticas que o sistema alvo usa para cumprir sua função tática/operacional.

— **Multidomínio:** os ataques multidomínio correspondem a ofensivas que permeiam os três domínios: cibernético, eletrônico e cinético. Têm como alvo sistemas que de alguma forma interconectam plantas físicas, sistemas computacionais de automação e controle, e dispositivos/sensores que exploram o espectro eletromagnético. Nesses sistemas, computadores e redes são utilizados para acionar ou controlar processos físicos, possuindo também interligação – e, eventualmente, interação – com sistemas que operam no domínio da guerra eletrônica. Conceitualmente, em ataques se iniciam no espectro eletromagnético e utilizam como porta de entrada os dispositivos de captação de ondas eletromagnéticas – por exemplo a antena de um radar. Têm como objetivo manipular ou causar danos físicos diretos à planta física. Para tal, utilizam uma componente cibernética como pivô entre os domínios das guerras eletrônica e cinética. Tal componente cibernética, mecanismo digital implantado em software e/ou hardware, se encarrega de transformar informações recebidas a partir do espectro eletromagnético em ações cinéticas maliciosas na planta controlada.

Na Figura 1, podemos verificar ainda um quarto subconjunto de ataques que, por definição, agem simultaneamente – e exclusivamente – nos domínios eletrônico e cinético. Tais ataques, que não agem no domínio cibernético, não estão no enfoque deste trabalho (que se concentra no encontro da guerra cibernética com as guerras eletrônica e cinética). Porém, por uma questão de completude da presente taxonomia, os definimos como ataques eletro-cinéticos.

A título de exemplo, podemos enquadrar nesta classe de ataques

eventuais ofensivas eletromagnéticas lançadas contra espoletas de proximidade utilizadas na Segunda Guerra Mundial (BONNER, 1947; BROWN, 1993). As espoletas de proximidade, embutidas em projéteis, eram basicamente constituídas por um transmissor de ondas eletromagnéticas e um receptor conectado diretamente a uma cadeia de explosivos (Bonner(1947) Brown, (1993). Para deflagrar a cadeia de explosivos, bastava que o receptor do projétil captasse as ondas eletromagnéticas refletidas pelo alvo, as quais deveriam atender a um determinado padrão de amplitude e frequência Doppler. O processo de detonação não passava pelo domínio cibernético. Com base na arquitetura de espoleta apresentada em (BONNER, 1947; BROWN, 1993), é possível dizer que o lançamento de interferências eletromagnéticas específicas contra este tipo de espoleta seria capaz de eventualmente induzir a detonação do projétil, causando efeitos diretos no domínio cinético. Note que um ataque desse tipo contra as referidas espoletas age, conjuntamente, nos domínios eletrônico e cinético sem fazer uso, em nenhum momento, do domínio cibernético. Por esse motivo, o classificamos como um ataque eletro-cinético.

Cabe ressaltar que, na taxonomia ora proposta, as classes de ataques ciber-cinéticos, ciber-eletrônicos e multidomínio visam apenas especificar os domínios que são explorados durante a execução de uma dada ofensiva. Entretanto, as nomenclaturas adotadas e os exemplos discutidos neste artigo não restringem todos os possíveis caminhos que um ataque pode percorrer ao transitar entre os domínios de sua respectiva classe.

DISCUSSÃO

Uma vez estabelecida uma taxonomia abrangendo ataques ciber-cinéticos, ciber-eletrônicos e multidomínio, apresentamos nesta seção uma discussão quanto ao emprego dessas classes de ataque contra alvos pertencentes ao Poder Marítimo. Primeiramente, discutimos de forma sucinta os ataques ciber-cinéticos, ciber-eletrônicos e multidomínio, e caracterizamos alguns de seus possíveis alvos. Em seguida, discutimos políticas que podem contribuir de forma ampla para a mitigação desses tipos de ameaça.

Pelos exemplos de ataque já reportados neste artigo, é possível observar que seus alvos não são exclusivamente militares. Enquanto o ataque ciber-eletrônico da Operação Orchard tinha como alvo um sistema militar de vigilância aérea, os ataques à Estônia e à Geórgia tinham – em grande parte – alvos civis, assim como o ataque ciber-cinético ao gasoduto transiberiano. Sendo assim, na presente discussão, é necessário

considerar tanto alvos civis quanto militares. Ainda que, por vezes, existam diferenças notórias entre esses dois tipos de alvo, é comum que os mesmos compartilhem das mesmas tecnologias – muitas vezes duais. Além disso, um ataque a qualquer um dos dois tipos de alvo pode trazer impactos significativos ao Poder Naval, ao Poder Marítimo e à nação.

ATAQUES CIBER-CINÉTICOS

De acordo com a taxonomia apresentada, um ataque ciber-cinético busca causar impactos diretos em uma planta física, por meio de manipulações digitais no domínio cibernético. Nesse tipo de ataque, o alvo é composto tipicamente por plantas físicas, sistemas computacionais, sensores, atuadores e sistemas de comunicação (DE SÁ; CARMO; MACHADO, 2017; LANGNER, 2011). Os sensores têm o papel de medir o comportamento físico da planta, ao passo que os atuadores cumprem a função transformar sinais de controle em ações físicas capazes de alterar o estado dele. Os sinais de controle são calculados por computadores convencionais, microcontroladores, ou computadores projetados especificamente para o controle de processos físicos, como os Controladores Programáveis (CP) ou Controladores Lógicos Programáveis (CLP¹⁵). Sendo os dois últimos (i.e. CPs e CLPs) empregados em grande parte dos sistemas de automação e controle de plantas físicas.

De forma ampla, podemos dizer que o conjunto de potenciais alvos para um ataque ciber-cinético compreende dispositivos de Internet das Coisas (ou *Internet of Things* – IoT) (GUBBI et al., 2013), sistemas da Indústria 4.0 (LEE; BAGHERI; KAO, 2015; LASI et al., 2014) e outros sistemas de controle e automação de plantas não necessariamente industriais. De forma mais estrita, no que tange ao Poder Marítimo, os alvos podem ser, por exemplo:

- Sistemas de automação e controle de navios o que inclui, por exemplo, sistemas de propulsão (HART, 2004) e sistemas de geração de energia (ZIVI, 2005) tanto em meios da marinha mercante quanto do Poder

¹⁵ CLPs e CPs são sistemas computacionais projetados especificamente para executar o controle/automação de plantas físicas. Em geral, são dispositivos de prateleira, genéricos, que podem ser utilizados para o controle de diversos tipos de sistemas bastando, para tal, programá-lo em função das características da planta. São compostos por microprocessadores, memórias, interfaces de programação/comunicação, e interfaces de entrada e saída de sinais. As interfaces de entrada de sinais são utilizadas para receber sinais medidos por sensores na planta. As interfaces de saída de sinais transmitem os sinais de controle para os atuadores da planta.

Naval. No caso de ataques a sistemas geradores de energia, citamos como prova de conceito o experimento de ataque *Aurora* realizado pelo *Idaho National Laboratory*, subordinado ao *Department of Homeland Security* dos EUA. No experimento, os atacantes causam a destruição de um gerador de energia a diesel de 2,25MW por meio de 20 linhas de código de um vírus (AYALA, 2016);

- Sistemas de combate navais, em que sensores e armas são conectados a computadores e redes – ainda que locais –, conforme os exemplos discutidos em (Norcutt, (2001; Janer; Proum (; 2014);

- Diques flutuantes cujo controle de estabilidade e flutuabilidade é feito via sistemas SCADA (TOPALOV; KOZLOV; KONDRATENKO, 2016);

- Sistemas *offshore* de exploração, produção e transporte de óleo e gás (WADHAWAN; NEUMAN, 2015; ERICKSON et al., 2003), frequentemente controlados por sistemas SCADA;

- Sistema de automação de canais e controle de eclusas (AMIN et al., 2010; AMIN et al. 2013; SMITH, 2015);

- Usinas de geração de energia elétrica a partir de fonte maremotriz, controladas por CLPs e sistemas SCADA (KUMAR; MAJUMDAR; BABU, 2012);

- Parques *eólicos offshore*¹⁶ automatizados (SUN; HUANG; WU, 2012; FLEMING et al. 2017);

- Estaleiros que empreguem sistemas de automação e controle típicos da Indústria 4.0, tanto nos seus processos industriais quanto em suas infraestruturas (ARAKAKI, 2009).

Evidentemente, estes exemplos não esgotam as possibilidades de alvo em um eventual ataque ciber-cinético no Poder Marítimo. No entanto, ajudam a retratar o amplo espectro de sistemas sujeitos a este tipo de ameaça.

Note que em muitos dos exemplos acima mencionados, os controladores (e.g. CLPs e CPs) também são conectados a sistemas supervisórios (SCADA) por meio de redes de comunicação. Além disso, dependendo do propósito da planta física, pode haver ainda a conexão física entre os sistemas SCADA e outras redes – o que eventualmente inclui um caminho físico até a Internet.

¹⁶ Embora ainda esteja começando a ser explorada no Brasil (LUNA, 2018), um estudo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) aponta que “o potencial energético *offshore* na ZEE brasileira é cerca de 12 vezes maior que na área continental do país, sendo capaz de alavancar o desenvolvimento sustentável do Brasil em longo prazo.” (ORTIZ; KAMPEL, 2011)

Nos casos em que há a necessidade de uma conexão física entre a rede de controle e outras redes, a literatura recomenda a adoção de soluções de segurança envolvendo, por exemplo, firewalls, zonas desmilitarizadas (ou demilitarized zones – DMZ), sistemas de detecção de intrusão (ou Intrusion Detection System – IDS) e arquiteturas de rede específicas (STOUFFER; FALCO; SCARFONE, 2011). Evidentemente, uma medida de segurança simples e eficiente para minimizar a probabilidade de ataques a estes tipos de sistema consiste em manter a rede de controle isolada de outros tipos de rede – i.e. sem conectividade física entre as mesmas. Esta estratégia, também conhecida como *air-gapping*¹⁷, é comumente adotada em sistemas críticos como, por exemplo, sistemas nucleares, militares, etc. No entanto, é importante grifar que o uso de *air-gapping* não garante a segurança plena dos sistemas cibernéticos. Um malware pode, por exemplo, vencer o *air-gap* por meio do uso de mídias removíveis, como no caso do Stuxnet (FALLIERE; MURCHU; CHIEN, 2011); ou mesmo ser implantado no sistema antes ou durante o seu comissionamento, como no caso do ataque ao gasoduto transiberiano (CLARK; KNAKE, 2010). Isto sugere a necessidade de adoção de outras medidas de segurança – além das medidas técnicas acima exemplificadas – capazes de mitigar eventuais ataques a estes tipos de sistema, isolados ou não por *air-gap*.

ATAQUES CIBER-ELETRÔNICOS

O conceito de ataque ciber-eletrônico ora apresentado estabelece que este tipo de ofensiva reúne elementos da guerra eletrônica e da guerra cibernética. Evidentemente, portanto, os potenciais alvos para este tipo de ataque têm por característica uma arquitetura que interconecta dispositivos que atuam nos domínios eletrônico e cibernético. Tipicamente estes alvos são compostos por equipamentos de transmissão/recepção de ondas eletromagnéticas e sistemas computacionais que se encarregam de processar as informações recebidas via espectro eletromagnético.

Para facilitar a compreensão de como este tipo de ataque pode ocorrer, trazemos, como exemplo, uma descrição sucinta do funcionamento de um radar de busca com vídeo sintético. Neste tipo de radar, os ecos

¹⁷ *Air-gapping* é uma medida de segurança de rede utilizada para garantir que a rede de computadores a ser protegida esteja fisicamente isolada de redes desprotegidas, como a Internet ou uma rede local insegura. Neste tipo de medida, como não há conectividade física entre as redes, diz-se que elas estão isoladas por uma barreira conceitual de ar (*air-gap*).

recebidos por sua antena na forma de ondas eletromagnéticas são tratados eletronicamente, convertidos para valores binários e armazenados em uma memória para posterior processamento. Enquanto o radar varre o espaço de busca, todos os ecos válidos recebidos são armazenados na memória formando, assim, um retrato da situação da área monitorada. Para reproduzir a informação armazenada, um processo computacional iterativamente lê os dados contidos na memória e os converte em imagem para o operador do radar (BOLE; DINELEY; WALL, 2005).

Observe que, assim como os ecos reais do ambiente são convertidos em bits e armazenados na memória, os ecos sintéticos, eventualmente transmitidos por um atacante, também serão convertidos em bits e armazenados na mesma memória. Dessa forma, é possível que um atacante transmita comandos codificados em sequências de ecos sintéticos, os quais, ao serem recebidos pelo radar alvo, serão armazenados na memória do sistema como se fossem ecos do ambiente monitorado. Evidentemente, este processo – por ora caracterizado apenas como MAE – por si só não tem a capacidade de alterar o funcionamento normal do radar. Se o sistema não estiver comprometido por um processo computacional mal intencionado, esta informação falsa (inserida por meio de ecos sintéticos) será tratada pelo sistema e pelo operador como dados de alvo ou clutter (BOLE; DINELEY; WALL, 2005). Ainda que esta MAE possa atrapalhar a interpretação do que ocorre no ambiente, ou ainda influencie o processo decisório do usuário, o sistema continuará operando da mesma forma em que foi projetado. Contudo, se o sistema estiver comprometido por um processo computacional malicioso, é possível fazer com que as informações introduzidas na memória do radar por meio de ecos sintéticos (transmitidos pelo atacante) sejam interpretadas como comandos. Neste caso, a componente cibernética do ataque ciber-eletrônico se encarrega de interpretar tais comandos podendo, em função destes, acionar rotinas maliciosas que alterem o processo computacional normal do sistema. Tais rotinas maliciosas podem, por exemplo, causar o desligamento do sistema, interromper a atualização das imagens para o operador, ou mesmo reproduzir imagens previamente gravadas de uma operação normal – como supostamente ocorreu no caso da operação Orchard (CLARK; KNAKE, 2010).

De forma similar ao exemplo acima descrito, outros sistemas que processem informações recebidas via espectro eletromagnético também estão sujeitos a ataques ciber-eletrônicos. Sem a pretensão de esgotar

os potenciais alvos deste tipo de ataque, são apresentados aqui alguns exemplos:

- Sistemas Radar e ARPA (Automatic Radar Plotting Aids) que, de forma geral, façam uso de sinais de vídeo digitalizados (BOLE; DINELEY; WALL, 2005). Isto inclui, por exemplo, radares de navegação, de busca aérea e de busca combinada, utilizados por embarcações e instalações civis e militares;

- Sistemas de Exibição de Cartas Eletrônicas e Informação (Electronic Chart Display and Information Systems – ECDIS) (WARD; ROBERTS; FURNESS, 2000) que integram às cartas eletrônicas informações obtidas de outros sistemas como radar, gps, etc.;

- Sistemas Integrados do Passadiço (Integrated Bridge System – IBS), que interconectam sistemas radar/ARPA, GPS, etc. a Sistemas de Exibição de Cartas Eletrônicas e Informação (ECDIS), bem como a sistemas de controle de leme e propulsão de navios (BHATTI; HUMPHREYS, 2017);

- Sistemas de Medida de Apoio à Guerra Eletrônica (MAGE), composto tipicamente por antenas, receptores de micro-ondas e sistemas computacionais responsáveis por processar, classificar e identificar as emissões eletromagnéticas presentes no ambiente (MATUSZEWSKI, 2008).

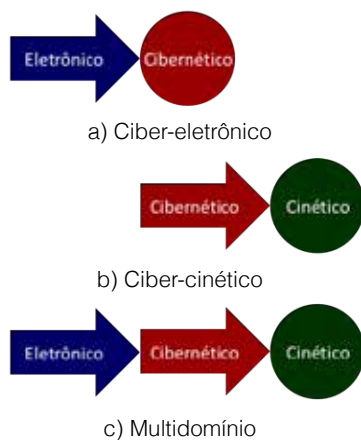
Em geral, estes sistemas são mantidos isolados de outras redes de comunicação (e da Internet). Isto significa que, em grande parte dos casos, a componente cibernética do ataque ciber-eletrônico deve ser capaz de vencer o *air-gap* para se instalar no ambiente computacional do alvo. Contudo, apesar da dificuldade imposta pelo *air-gap*, estes sistemas não podem ser considerados integralmente seguros do ponto de vista cibernético. Assim como relatamos no caso de ataques ciber-cinéticos, um malware pode, por exemplo, vencer o *air-gap* através de mídias removíveis. Além disso, um gatilho lógico pode ser implantado no alvo durante a sua fabricação ou comissionamento.

ATAQUES MULTIDOMÍNIO

Na taxonomia apresentada descrevemos os ataques multidomínio como aqueles cuja execução permeia os três domínios ora em discussão: cibernético, eletrônico e cinético. Já tratamos conceitualmente neste artigo como um ataque ciber-eletrônico pode manipular um sistema

computacional – e acionar processos mal intencionados – a partir de comandos/informações sintéticas recebidas do domínio da guerra eletrônica. Tal conceito de ataque é representado e exemplificado na Figura 2a. Discutimos conceitualmente, também, como manipulações digitais mal intencionadas no domínio cibernético podem produzir efeitos cinéticos diretos em uma planta física, através de ataques ciber-cinéticos. Para comparação, este conceito de ataque também é representado na Figura 2b. Em ataques multidomínio, a componente cibernética do ataque atua como um pivô entre os domínios das guerras eletrônica e cinética. Conforme ilustrado na Figura 2c, a componente cibernética pode ser implantada para permitir, por exemplo, que comandos originados no domínio da guerra eletrônica sejam interpretados e convertidos em efeitos cinéticos diretos em uma planta física.

Figura 2 – Fluxos de acionamento dos ataques.



Portanto, os potenciais alvos para este tipo de ataque são sistemas que integram equipamentos de transmissão/recepção de ondas eletromagnéticas e sistemas computacionais que controlam plantas físicas. Um exemplo de potencial alvo para ataques multidomínio são os Sistemas Integrados do Passadiço (Integrated Bridge System – IBS), ou ainda sistemas Smartship (FULLERTON et al., 2004). Dentre os dispositivos de transmissão/recepção de ondas eletromagnéticas conectados a um IBS há sistemas radar/ARPA, receptores GPS, e receptores AIS (Automatic Identification System). Tipicamente, os IBSs reúnem em um único local informações oriundas destes sistemas, plotando em uma carta náutica digital as informações do navio e de

outras embarcações – detectadas pelos radares de navegação. A interligação do IBS com os sistemas de controle da propulsão e do leme permite a realização de funções de piloto automático, eliminando a necessidade de atuação contínua de um timoneiro (FULLERTON et al., 2004; BHATTI; HUMPHREYS, 2017). O uso de IBSs em meios navais proporciona como vantagens a redução das tripulações, o aumento da prontidão dos navios, a redução do tempo necessário para treinamento, o aumento da consciência situacional, e a redução da carga administrativa sobre o pessoal (FULLERTON et al., 2004). Estes benefícios têm motivado o aumento do uso destes sistemas tanto em navios mercantes quanto em navios de guerra (FULLERTON et al., 2004).

Ao mesmo tempo em que sistemas do tipo IBS trazem uma série de vantagens, também podem expor os meios navais a novos tipos de ameaça, como os ataques multidomínio. Do mesmo modo que a componente cibernética de um ataque ciber-eletrônico pode acionar processos computacionais maliciosos a partir da interpretação de comandos oriundos do espectro eletromagnético, isto também pode ocorrer em um ataque multidomínio. No entanto, em um ataque multidomínio, o processo computacional malicioso, ao ser acionado, estende suas ações e atinge os processos físicos controlados. Em um IBS, por exemplo, isto significa que o controle da propulsão pode ser afetado por comandos recebidos por uma antena (e.g. a antena de um radar), se o sistema estiver infectado por um código malicioso capaz de interpretar/converter as informações recebidas em comandos para a máquina do navio.

Note que, mesmo que o alvo esteja protegido pelo *air-gap*, a componente cibernética do ataque pode ser injetada no sistema por meio de mídias removíveis. Além disso, conforme já discutido anteriormente, este tipo de gatilho lógico também pode ser implantado no alvo durante a sua fabricação ou comissionamento. A motivação de um ataque deste tipo está na capacidade de o atacante acionar remotamente rotinas maliciosas que impactem fisicamente o funcionamento dos meios, sem a necessidade de ter acesso direto ao ambiente cibernético do alvo.

POLITICAS PARA MITIGAÇÃO DE ATAQUES

Nesta seção são discutidas algumas políticas para a segurança do poder marítimo em relação às três classes de ataque em questão. Considerando que o domínio cibernético é a parcela comum aos referidos ataques, o foco da discussão se concentra em políticas voltadas para a segurança deste domínio. Mais especificamente, são abordadas políticas visando a qualificação de pessoal e a homologação e certificação de produtos.

QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL

Em 2003, o governo dos EUA publicou a sua estratégia nacional para segurança do ciberespaço (WHITE HOUSE, 2003), onde declara como propósito:

“... envolver e capacitar os Americanos para proteger as parcelas do ciberespaço que possuem, operam, controlam ou com as quais interagem.” (WHITE HOUSE, 2003, p.vii, tradução nossa)

Ao mesmo tempo em que a referida estratégia traça este objetivo, a mesma reconhece que:

“Proteger o ciberespaço é um desafio estratégico difícil, que requer esforço coordenado e concentrado de toda a nossa sociedade - o governo federal, os governos estaduais e locais, o setor privado e o povo Americano.” (WHITE HOUSE, 2003, p.vii, tradução nossa).

De fato, proteger o ciberespaço é um desafio estratégico complexo, a começar – no caso específico daquela Estratégia – pelo objetivo de envolver e capacitar o povo Americano na proteção de suas parcelas do ciberespaço. Algo difícil de ser alcançado de forma plena, se considerarmos todos os elementos e setores da sociedade previstos em (WHITE HOUSE, 2003). No entanto, apesar das dificuldades impostas pela abrangência, é indiscutível a necessidade de uma nação perseguir o objetivo de envolver e capacitar a sua sociedade na segurança do ambiente cibernético.

Da mesma forma, inspirados no propósito de White House (2003), consideramos imprescindível envolver e capacitar os atores do Poder Marítimo quanto à proteção de suas parcelas do ciberespaço. Embora o Poder Marítimo represente público menor do que o visado por White House (2003), trata-se ainda de um público abrangente. Por este motivo, qualificar o pessoal do Poder Marítimo quanto à segurança de suas parcelas do ciberespaço é uma tarefa desafiadora, que sugere o emprego de políticas de conscientização e capacitação de pessoal. Estas políticas devem abranger não só os recursos humanos do Poder Naval e da Marinha Mercante, mas também de setores industriais e infraestruturas pertencentes ao Poder Marítimo.

No Brasil, os recursos humanos do Poder Naval e da Marinha

Mercante, são formados pelo Sistema de Ensino Naval e pelo Sistema de Ensino Profissional Marítimo, ambos de responsabilidade da Marinha do Brasil (BRASIL, 2006). É desejável, portanto, que os currículos dos referidos Sistemas de Ensino contenham disciplinas que abarquem conceitos sobre o funcionamento e a segurança do domínio cibernético e de sistemas híbridos (onde o domínio cibernético interage diretamente com os domínios eletrônico e/ou cinético).

A exemplo da discussão apresentada em (SCHNEIDER, 2013; CONKLIN; CLINE; ROOSA, 2014) - onde a educação sobre segurança cibernética visa um público mais abrangente do que nos casos do Poder Naval e da Marinha Mercante - o desafio maior está em promover a qualificação dos recursos humanos dos setores industriais e de infraestruturas pertencentes ao Poder Marítimo, no que concerne à segurança cibernética e de sistemas híbridos. Isto porque a formação técnico-profissional de seu pessoal conta com a participação de um grande número de instituições e estabelecimentos de ensino, públicos e privados. Deste modo, e com base na discussão apresentada em (SCHNEIDER, 2013), é razoável concluir não ser trivial solucionar a questão através de um processo amplo de aprimoramento curricular - ainda que necessário. Neste caso, soa ser adequado apoiar estes setores através de programas de treinamento e conscientização promovidos, a priori, pelos órgãos do Estado responsáveis pela Segurança e Defesa cibernética no Brasil - i.e. o Gabinete de Segurança Institucional e o Comando do Exército, respectivamente.

Iniciativa similar a essa é praticada, por exemplo, pelo Department of Homeland Security, dos EUA, por meio dos programas de treinamento conduzidos pelo Industrial Control Systems Cyber Emergency Readiness Team (ICS-CERT). O ICS-CERT oferece continuamente cursos de segurança cibernética de sistemas de controle industrial para o pessoal da indústria e de infraestruturas críticas daquele país, bem como para desenvolvedores/fornecedores de dispositivos e softwares. É importante ressaltar que os programas de treinamento do ICS-CERT não se restringem à indústria do Poder Marítimo dos EUA, abrangendo também outros setores da indústria. No modelo do ICS-CERT, o referido órgão federal apoia de forma centralizada a qualificação do pessoal da indústria no assunto. No caso do Poder Marítimo brasileiro, guardadas as devidas proporções, um modelo similar de apoio centralizado à capacitação parece ser adequado para suprir a necessidade da sua indústria e infraestruturas, no que concerne à segurança dos tipos de sistema discutidos neste artigo.

HOMOLOGAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE PRODUTOS

Discutiu-se neste artigo uma possível estratégia de qualificação de pessoal para promover a segurança de sistemas cibernéticos e híbridos do Poder Marítimo. Contudo, ainda que tal qualificação seja de extrema importância, ela não é, por si só, suficiente para maximizar a segurança dos sistemas (BAARS et al.; 2015). Para uma maior segurança, as políticas de qualificação de pessoal devem ser complementadas por políticas que combatam possíveis vulnerabilidades tecnológicas nos *hardwares* e *softwares*.

As vulnerabilidades de um sistema podem surgir de forma não intencional (DU; MATHUR, 1998; GROVER; CUMMINGS; JANICKI, 2016), por falhas de projeto, implementação ou configuração, ou podem ser intencionalmente introduzidas por agentes maliciosos (ADEE, 2008; ROBERTSON; RILEY, 2018) durante o projeto, fabricação, distribuição, comissionamento, operação e manutenção do sistema. Uma forma de combater vulnerabilidades – intencionais ou não – é por meio da adoção de um conjunto de requisitos de segurança, estabelecidos de acordo com a criticidade do sistema, os quais devem ser rigorosamente atendidos (HERRMANN, 2002).

Chega-se, então, à seguinte pergunta: como garantir que um equipamento em uso pelo Poder Marítimo atende a um determinado conjunto de requisitos de segurança, permitindo afastar ou mitigar determinado conjunto de riscos de segurança cibernética? Tal pergunta traz uma série de desafios, sobre os quais passamos a dissertar, a seguir.

Considere a complexidade da cadeia de produção dos produtos de hardware e software usados pelo Poder Naval, pela Marinha Mercante, pelas indústrias e infraestruturas pertencentes ao Poder Marítimo. A indústria responsável pela produção de equipamentos civis, militares ou duais do Poder Marítimo brasileiro não apenas opera distante do monitoramento dos órgãos de Segurança e Defesa cibernética do Brasil como também, por pertencer à cadeia global de valores de eletrônicos, muitas vezes depende de intrincadas cadeias de produção que incluem a subcontratação de empresas baseadas em outros países (PINTO, 2016) – o que dificulta ainda mais o monitoramento da produção. Dessa forma, mesmo que se tenha um entendimento pleno a respeito dos requisitos

de segurança cibernética a serem atendidos pelos hardwares/software, pouca confiança pode ser trazida por um processo de avaliação baseado tão-somente em testes “funcionais” – i.e. testes que caracterizem o comportamento do hardware/software em condições típicas de operação. De fato, conforme os exemplos apresentados em (ZETTER, 2014; ADEE, 2008; CLARK; KNAKE, 2010), caso um equipamento viesse a ser objeto de manipulação com vistas à implantação de um comportamento malicioso por parte de uma nação hostil, certamente tal comportamento malicioso seria ativado por meio de operações não triviais, dificilmente identificados através de testes meramente associados às condições típicas de uso do equipamento.

Note que a literatura tem reportado casos com indícios/evidências de implantações maliciosas em sistemas cibernéticos críticos, embora muitas vezes careçam de detalhes em virtude do sigilo. Um exemplo é o caso do ataque ao sistema de vigilância aéreo sírio ocorrido durante a operação Orchard, já discutido neste artigo. Conforme relatado em (ADEE, 2008), especula-se que os microprocessadores comerciais no radar sírio possam ter sido propositalmente fabricados com um backdoor escondido. Ao enviar um código pré-programado para esses chips, um atacante desconhecido teria a capacidade de bloquear temporariamente o radar. Sobre a prática de implantar vulnerabilidades em hardwares, Adee afirma ainda que:

“De acordo com um fornecedor do setor de defesa dos EUA que falou sob condição de anonimato, um “fabricante europeu de chips” recentemente embutiu em seus microprocessadores uma chave de desligamento que pode ser acessada remotamente.”

(ADEE, 2008, p.1, tradução nossa)

Um exemplo mais recente de implantação de chips maliciosos em hardwares de sistemas críticos é relatado em (ROBERTSON; RILEY, 2018). Trata-se de um ataque à cadeia de produção – ou supply chain attack – reportado pela Amazon.com Inc. às autoridades dos EUA. Neste caso, especialistas identificaram um minúsculo microchip, “não muito maior do que um grão de arroz” (ROBERTSON; RILEY, 2018), escondido em placas-mãe de servidores. Tal microchip não fazia parte do projeto original das placas. Segundo Robertson e Riley, investigadores concluíram que os referidos chips permitem que invasores criem uma entrada furtiva em

qualquer rede que contenha as máquinas com as placas alteradas. Além disso, segundo Robertson e Riley, investigadores relatam que os chips foram inseridos em fábricas controladas por empresas subcontratadas na China (ROBERTSON; RILEY, 2018). Dentre os sistemas críticos comprometidos pelo supply chain attack estão centros de dados do Departamento de Defesa dos EUA, sistemas de operação de drones da CIA e as redes a bordo de navios de guerra da Marinha dos EUA (ROBERTSON; RILEY, 2018).

Sendo assim, com o objetivo de mapear e mitigar os riscos associados ao uso de softwares e hardwares produzidos em ambientes não monitorados, algumas nações ao redor do mundo têm implantado sistemas de homologação de produtos cibernéticos (FNCA, 2018; DSD, 2015; NIST, 2011; DISA, 2017). Trata-se de metodologias que permitem atestar, com um grau mínimo de confiança, e por meio de testes e ensaios sistemáticos, que um produto de software ou hardware atende a um conjunto de requisitos de segurança – mesmo que o seu processo de produção não esteja completamente sob controle/supervisão dos órgãos de segurança e defesa cibernética do país. Dentre os sistemas deste tipo existentes pelo mundo citamos Certification de Sécurité de Premier Niveau (CSPN) (FNCA, 2018) utilizado na França, o Australasian Information Security Evaluation Program (AISEP) (DSD, 2015) implementado na Austrália e Nova Zelândia (DSD, 2015), o Department of Defense Information Network Approved Products List (DoDIN/APL) dos EUA e o Federal Information Processing Standard 140-2 (FIPS 140-2) (NIST, 2011) adotado tanto nos EUA quanto no Canadá.

O Brasil vem ocupando uma posição de relativo pioneirismo nessa área, ao estabelecer o chamado Sistema de Homologação e Certificação de Produtos de Defesa Cibernética (SHCDCiber). O SHCDCiber foi concebido em 2015 e tem por objetivo estabelecer um sistema de avaliação de segurança cibernético objetivo e baseado nas principais normas internacionais, garantindo o rigor científico nas avaliações de segurança e o reconhecimento internacional por parte dos fabricantes que submeterem seus produtos à avaliação.

A exemplo dos sistemas CSPN, AISEP, DoDIN/APL e FIPS 140-2, o SHCDCiber consiste num sistema voltado para o uso de mecanismos de avaliação da conformidade com o objetivo de avaliar a segurança de ativos de tecnologia e equipamentos com software embarcado. Trata-se, portanto, de um sistema com potencial de contribuir para o aumento da segurança dos sistemas cibernéticos e híbridos do Poder Marítimo. O SHCDCiber segue uma abordagem de avaliação da conformidade composta de três

etapas:

1 - Análise de riscos da aplicação. Cada aplicação apresenta um conjunto de riscos específicos e que deve ser levando em consideração na construção de mecanismos de avaliação.

2 - Especificação de requisitos. Os requisitos exatos de segurança a serem atendidos por uma aplicação serão determinados pelos riscos apresentados por aquela aplicação.

3 - Ensaios de segurança. O atendimento a um conjunto de requisitos de segurança é realizado por meio da execução de ensaios que correspondem a procedimentos sistemáticos de validação.

As três etapas acima, realizadas conjuntamente, contemplam o que se pode denominar como um Programa de Avaliação da Conformidade. Na área de segurança da informação, tais programas são particularmente desafiadores, na medida em que o comportamento de um ativo de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) depende de seu software embarcado. Dessa forma, pesquisas vêm sendo desenvolvidas no sentido de aumentar a confiança em avaliações de segurança nas áreas de criptografia (MACHADO et al., 2016; KOWADA; MACHADO; 2017), aleatoriedade (RIBEIRO et al. 2018), protocolos de segurança (MACHADO et al., 2015), análise de software (BENTO, 2017, no prelo) e testes caixa-preta (TELES; MACHADO, 2017).

Cabe observar que a aprovação em um programa de avaliação da conformidade não significa uma confiança total na segurança do objeto aprovado. Afinal, os requisitos são especificados em consistência com os riscos de aplicação – e variações no cenário de riscos podem levar a eventuais mudanças na condição de segurança de um produto ou sistema.

Análise crítica. Mesmo após o sucesso nas etapas anteriores, dependendo da criticidade, cabe ainda observar aspectos adicionais que podem levar à decisão pela não adoção de uma tecnologia. Tais aspectos incluem, tipicamente, as características do desenvolvedor e do seu processo produtivo. Como exemplo, listamos algumas perguntas a serem respondidas antes da adoção de uma tecnologia – mesmo que a mesma tenha superado adequadamente as etapas 1 a 3:

- O fornecedor da tecnologia tem condições de atender aos pedidos na escala demandada?

- O fornecedor da tecnologia possui um sistema de gestão

de segurança da informação implantado?

- Mais especificamente nos sistemas do Poder Naval, dependendo da criticidade do sistema, os desenvolvedores e produtores – pessoas a serviço de entidades públicas ou privadas – possuem a devida credencial de segurança para lidar com o produto ou tecnologia em questão?

- O fornecedor da tecnologia cumpre processos adequados de proteção e descarte de dados sensíveis?

- O fornecedor da tecnologia mantém o núcleo de sua produção (conhecimento crítico para a produção) no país?

CONCLUSÕES

Neste artigo discutimos como o encontro da guerra cibernética com as guerras eletrônica e cinética pode impactar diretamente o Poder Marítimo. Visando dar suporte à discussão sobre as novas vertentes da guerra cibernética que decorrem deste encontro, apresentamos uma taxonomia que estabelece classes de ataques híbridos que, além de explorar o domínio cibernético, exploram também os domínios eletrônico e cinético. Desta taxonomia, emergem três classes de ataque – ciber-cinético, ciber-eletrônico e multidomínio – que ampliam o espectro das formas de manifestação do princípio dos efeitos cinéticos. Discutimos estas três classes de ataque e caracterizamos, por meio de exemplos, seus potenciais alvos dentro do Poder Marítimo. A discussão, pautada em casos conhecidos, evidências e deduções tecnológicas, indicam ser factível a ocorrência de estes tipos de ataque no referido Poder. Sendo assim, o estudo aponta para a necessidade de desenvolver políticas capazes de promover a segurança dos sistemas cibernéticos e híbridos do Poder Marítimo.

Considerando que o domínio cibernético é a parcela comum entre as três classes de ataque analisadas neste artigo, concentramos a nossa discussão em políticas voltadas para a segurança deste domínio, abordando tanto a questão de qualificação de pessoal, quanto o combate às vulnerabilidades em produtos cibernéticos. No que concerne à qualificação de pessoal, encorajamos a adoção de um modelo apoiado nos sistemas de ensino naval e profissional marítimo, já existentes, complementado pela atuação de um órgão centralizado de capacitação sobre segurança cibernética. O Sistema de Ensino Naval e o Sistema de Ensino Profissional Marítimo, com currículos continuamente atualizados

quanto ao assunto, se encarregariam da capacitação do pessoal do Poder Naval e da Marinha Mercante, respectivamente (como já é previsto). Já um órgão centralizado de capacitação sobre segurança cibernética se encarregaria de promover a qualificação dos recursos humanos dos setores industriais e de infraestruturas pertencentes ao Poder Marítimo. No que tange a mitigação de vulnerabilidades em produtos cibernéticos em uso no Poder Marítimo, o estudo aponta para a solução por meio de um sistema de homologação e certificação de produtos cibernéticos, o que já vem sendo adotado de alguma forma por países como a França, Austrália, Nova Zelândia, EUA e Canada. Cabe ressaltar, que as políticas de qualificação de pessoal, homologação e certificação de produtos aqui discutidas não têm a pretensão de assegurar, de forma plena, a segurança dos sistemas cibernéticos e híbridos do Poder Marítimo. No entanto, têm o potencial de contribuir, de forma positiva e abrangente, para a segurança destes sistemas.

THE MEETING OF CYBER WARFARE WITH THE ELECTRONIC AND KINETIC WARFARES IN THE SCOPE OF THE SEA POWER

ABSTRACT

The search for better operational and management capacities in the Sea Power has motivated the increase of the use of hybrid systems, where cybernetic components interact with physical plants and with sensors/devices that explore the electromagnetic spectrum. However, at the same time as this integration brings benefits, it also exposes such systems to new threats that result from the meeting of cyber warfare with the electronic and kinetic warfares. The present paper analyzes how these new threats can affect the Sea Power, characterizing, through examples, their possible targets. To support this discussion, it is proposed a taxonomy that encompasses new classes of attack that exploit the cybernetic, electronic, and kinetic domains. The analysis indicates the need for policies capable of promoting the cybersecurity of the Sea Power. In this sense, policies regarding personnel training and certification of cyber products are discussed, both with the potential to contribute comprehensively to the security of the Sea Power.

Key-words: Cyberwarfare; Electronic Warfare; Kinetic Warfare; Sea Power.

REFERÊNCIAS

ADEE, Sally. The hunt for the kill switch. *IEEE Spectrum*, v. 45, n. 5, p. 34-39, 2008.

AMIN, Saurabh et al. Cyber security of water SCADA systems—Part I: Analysis and experimentation of stealthy deception attacks. *IEEE Transactions on Control Systems Technology*, v. 21, n. 5, p. 1963-1970, 2013.

AMIN, Saurabh et al. Stealthy deception attacks on water SCADA systems. In: *Proceedings of the 13th ACM international conference on Hybrid systems: computation and control*. ACM, 2010. p. 161-170.

ARAKAKI, Glenn T. Yokosuka Naval Base Prepares for Nuclear Aircraft Carrier. *Army Engineer School Fort Leonard Wood MO*, 2009.

AYALA, Luis. Prevent Hackers from Destroying a Backup Generator. In: *Cyber-Physical Attack Recovery Procedures*. Apress, Berkeley, CA, 2016. p. 41-42.

BENTO, Lucila MS et al. Dijkstra graphs. *Discrete Applied Mathematics*, 2017. No prelo.

BHATTI, Jahshan; HUMPHREYS, Todd E. Hostile control of ships via false GPS signals: Demonstration and detection. *NAVIGATION: Journal of the Institute of Navigation*, v. 64, n. 1, p. 51-66, 2017.

BOLE, Alan G.; DINELEY, William O.; WALL, Alan. *Radar and ARPA manual*. 2. ed. Oxford: Elsevier Butterworth Heinemann, 2005.

BONNER, Henry M. The radio proximity fuse. *Electrical Engineering*, v. 66, n. 9, p. 888-893, 1947.

BOYES, Hugh; ISBELL, Roy. *Code of Practice: Cyber Security for Ships*. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre o ensino na

Marinha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11279.htm>. Acesso em: 29 out. 2018.

BROWN, Louis. The proximity fuze. IEEE Aerospace and Electronic Systems Magazine, v. 8, n. 7, p. 3-10, 1993.

CLARK, Richard A.; KNAKE, Robert K. Cyber War: The next threat to national security and what to do about it. New York: Ecco, 2010.

DE SÁ, Alan Oliveira; DA COSTA CARMO, Luiz F. Rust; MACHADO, Raphael CS. Covert attacks in cyber-physical control systems. IEEE Transactions on Industrial Informatics, v. 13, n. 4, p. 1641-1651, 2017.

DIPERT, Randall R. Other-than-Internet (OTI) cyberwarfare: challenges for ethics, law, and policy. Journal of Military Ethics, v. 12, n. 1, p. 34-53, 2013.

DISA. Department of Defense Information Network (DoDIN) Approved Products List (APL) Process Guide. Defense Information Systems Agency (DISA). 2017. Disponível em: <<https://aplits.disa.mil/docs/aplprocessguide.pdf>> Acesso em: 28 out. 2018.

DSD. Australian government information and communications technology security manual. Defence Signals Directorate (DSD) Auditing, v. 3, p. 31, 2005.

ERICKSON, Kelvin T. et al. Reliability of S CADA Systems in Offshore Oil and Gas Platforms. In: Stability and Control of Dynamical Systems with Applications. Birkhäuser, Boston, MA, 2003. p. 395-404.

FALLIERE, Nicolas; MURCHU, Liam O.; CHIEN, Eric. W32. stuxnet dossier. White paper, Symantec Corp., Security Response, v. 5, n. 6, p. 29, 2011.

FLEMING, Paul et al. Field test of wake steering at an offshore wind farm. Wind Energy Science, v. 2, n. 1, p. 229-239, 2017.

FNCA. Catalogue of the Qualified Solutions. French National

Cybersecurity Agency (FNCA). 2018. Disponível em: <https://www.ssi.gouv.fr/uploads/2018/01/catalogue_qualified_solutions_anssi.pdf> Acesso em: 28 out. 2018.

FULLERTON, Jeff et al. Operational Impacts of the Aegis Cruiser Smartship System. NAVAL SEA SYSTEMS COMMAND WASHINGTON DC, 2004.

GUBBI, Jayavardhana et al. Internet of Things (IoT): A vision, architectural elements, and future directions. *Future generation computer systems*, v. 29, n. 7, p. 1645-1660, 2013.

HART, Dennis. An approach to vulnerability assessment for Navy Supervisory Control and Data Acquisition (SCADA) system. 2004. Tese de Mestrado. Monterey, California. Naval Postgraduate School.

JANER, Denis; PROUM, Chauk-Mean. Open Architecture for Naval Combat Direction System. In: *Complex Systems Design & Management*. Springer, Cham, 2014. p. 73-84.

KAISER, Robert. The birth of cyberwar. *Political Geography*, v. 46, p. 11-20, 2015.

KOWADA, L. ; MACHADO, R.C.S. . Esquema de Acordo de Chaves de Conferência Baseado em um Problema de Funções Quadráticas de Duas Variáveis. *Anais do XVII Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais (SBSeg)*, 2017, Brasília, 2017.

KUMAR, Nishant; MAJUMDAR, Sayan; BABU, G. Madhu. Automatic control of tidal power plant. In: *Emerging Trends in Electrical Engineering and Energy Management (ICETEEEM)*, 2012 International Conference on. IEEE, 2012. p. 24-28.

LAGOUVARDOU, Sotiria. Maritime Cyber Security: concepts, problems and models. 2018.

LANGNER, Ralph. Stuxnet: Dissecting a cyberwarfare weapon. *IEEE Security & Privacy*, v. 9, n. 3, p. 49-51, 2011.

LASI, Heiner et al. Industry 4.0. Business & Information Systems Engineering, v. 6, n. 4, p. 239-242, 2014.

LEE, Jay; BAGHERI, Behrad; KAO, Hung-An. A cyber-physical systems architecture for industry 4.0-based manufacturing systems. Manufacturing Letters, v. 3, p. 18-23, 2015.

LUNA, D. Petrobrás vai gerar energia eólica no mar. O Estado de S.Paulo, São Paulo, 24 de julho de 2018. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,petrobras-vai-gerar-energia-eolica-no-mar,70002412545>> Acesso em: 17 out. 2018.

MACHADO, Raphael CS et al. Fair fingerprinting protocol for attesting software misuses. In: Availability, Reliability and Security (ARES), 2015 10th International Conference on. IEEE, 2015. p. 110-119.

MACHADO, Raphael CS et al. Software control and intellectual property protection in cyber-physical systems. EURASIP Journal on Information Security, v. 2016, n. 1, p. 8, 2016.

MANDARINO JUNIOR, Raphael; CANONGIA, Claudia. Livro verde: segurança cibernética no Brasil. Brasília: GSIPR/SE/DSIC, 2010.

MARINHA DO BRASIL. Doutrina Básica da Marinha. Rev. 2. Brasília 2014.

MATUSZEWSKI, Jan. Specific emitter identification. In: Radar Symposium, 2008 International. IEEE, 2008. p. 1-4.

MILLER, Bill; ROWE, Dale. A survey SCADA of and critical infrastructure incidents. In: Proceedings of the 1st Annual conference on Research in information technology. ACM, p. 51-56, 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política de Guerra Eletrônica de Defesa – MD32-P-01, 1ª Edição, 2004.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Manual de Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04, 2ª Edição, 2007.

MINISTRY OF DEFENSE. UK Defense Doctrine – Joint Doctrine Publication 0-01. 5^a Edição, 2014.

NIST. FIPS 140-2: Security Requirements for Cryptographic Modules. National Institute of Standards and Technology (NIST) v. 25, 2001.

NORCUTT, L.S. Ship Self-Defense System Architecture. Johns Hopkins Apl Technical Digest, v.22, n.4, p. 536-546, 2001.

ORTIZ, G. P.; KAMPEL, M. Potencial de energia eólica offshore na margem do Brasil. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. V simpósio Brasileiro de Oceanografia, Santos, 2011.

PARKS, Raymond C.; DUGGAN, David P. Principles of cyberwarfare. IEEE Security & Privacy, v. 9, n. 5, p. 30-35, 2011.

REED, Thomas C. At the abyss: an insider's history of the Cold War. Presidio Press, 2005.

RIBEIRO, Leonardo C. et al. True Random Number Generators for Batch Control Sampling in Smart Factories. In: 2018 Workshop on Metrology for Industry 4.0 and IoT. IEEE, 2018. p. 213-217.

ROBERTSON, Jordan.; RILEY, Michael. The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate U.S. Companies. Bloomberg Businessweek, 04 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/features/2018-10-04/the-big-hack-how-china-used-a-tiny-chip-to-infiltrate-america-s-top-companies>> Acesso em: 27 out. 2018.

SHAKARIAN, Paulo. The 2008 Russian cyber campaign against Georgia. Military review, v. 91, n. 6, p. 63, 2011.

SHELTON, H. JP3-13: Joint Doctrine for Information Operations. 1998. http://www.c4i.org/jp3_13.pdf.

SMITH, Roy S. Covert misappropriation of networked control systems:

Presenting a feedback structure. *IEEE Control Systems*, v. 35, n. 1, p. 82-92, 2015.

STOUFFER, Keith; FALCO, Joe; SCARFONE, Karen. Guide to industrial control systems (ICS) security. NIST special publication, v. 800, n. 82, p. 16-16, 2011.

SUN, Xiaojing; HUANG, Diangu; WU, Guoqing. The current state of offshore wind energy technology development. *Energy*, v. 41, n. 1, p. 298-312, 2012.

TELES, C. ; MACHADO, R.C.S. . Testes de sobrecarga: uma avaliação sobre requisitos de Disponibilidade e Desempenho. Anais do XVII Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais, Workshop sobre Regulação, Avaliação da Conformidade, Testes e Padrões de Segurança (SBSeg/WRAC+), Brasília, 2017.

TOPALOV, Andriy; KOZLOV, Oleksiy; KONDRATENKO, Yuriy. Control processes of floating docks based on SCADA systems with wireless data transmission. In: *Perspective Technologies and Methods in MEMS Design (MEMSTECH)*, 2016 XII International Conference on. IEEE, 2016. p. 57-61.

WADHAWAN, Yatin; NEUMAN, Clifford. Evaluating Resilience of Oil and Gas Cyber Physical Systems: A Roadmap. In: *Annual Computer Security Application Conference (ACSAC) Industrial Control System Security (ICSS) Workshop*. 2015.

WARD, Robert; ROBERTS, Chris; FURNESS, Ronald. Electronic chart display and information systems (ECDIS): State-of-the-art in nautical charting. *Marine and Coastal Geographical Information Systems*, p. 149-161, 2000.

WEIGLEY, Russell F. JP1 Doctrine for the Armed Forces of the United States. 2013.

WEISS, Gus W. The Farewell Dossier. Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency (CIA), Washington DC, 1996.

WHITE HOUSE. The national strategy to secure cyberspace. Washington, DC: White House, 2003.

YASAR, Nurgul; YASAR, Fatih Mustafa; TOPCU, Yucel. Operational advantages of using Cyber Electronic Warfare (CEW) in the battlefield. In: Cyber Sensing 2012. International Society for Optics and Photonics, 2012.

ZETTER, Kim. Countdown to Zero Day: Stuxnet and the launch of the world's first digital weapon. Broadway books, 2014.

ZIVI, Edwin. Design of robust shipboard power automation systems. Annual Reviews in Control, v. 29, n. 2, p. 261-272, 2005.

A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP) E A ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO DE PODER INTELIGENTE DO BRASIL: Análise da Política Externa Brasileira, 1995/2016.

Eurico de Lima Figueiredo ¹

Alexandre Rocha Violante ²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo a análise da importância da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para o Brasil do ponto de vista estratégico. O esquema analítico propõe duas vertentes, a da cooperação e a da dissuasão. Esta última foi avaliada, em particular, tendo como parâmetro os meios de ações derivadas do fortalecimento institucional que a segurança e defesa requerem frente aos interesses do Estado brasileiro em seu entorno estratégico. A moldura temporal abrangeu o período compreendido entre os anos de 1995 e 2016, na transição das chamadas políticas externas da “autonomia pela participação” no governo Fernando Henrique Cardoso para a da “autonomia pela diversificação” nos governos Lula e Rousseff. A análise concluiu que, sendo ainda insuficiente o poder duro militar brasileiro (*hard power*), em relação às necessidades que uma liderança regional requer no Atlântico Sul, a estratégia brasileira levou à aplicação de poder brando (*soft power*) na sua versão poder inteligente (*smart power*). A investigação teve como base empírica a consulta a documentos históricos e o apoio da literatura pertinente.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Política de Defesa; CPLP; Cooperação; Dissuasão; Poder inteligente; Entorno Estratégico.

¹ Doutor. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: e_l_f@terra.com.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6855-2117>

² Doutorando. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: rochaviolante@hotmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4566-5252>

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como propósito a análise da importância da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para o Brasil do ponto de vista da cooperação e dos interesses dissuasórios do Estado brasileiro em seu entorno estratégico, o Atlântico Sul. O arco temporal abrange mais de 20 anos, compreendendo as políticas externa e de defesa dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff (Rousseff) no âmbito da CPLP, conjunto de países lusófonos composto por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe. Em 2002, após declarada sua independência, Timor-Leste passou a ser parte integrante da comunidade.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996, constituiu-se em importante passo da diplomacia brasileira, colocando o Brasil como ator principal da comunidade mas também afirmando, em geral, a presença brasileira na África. Embora a nacionalidade brasileira tenha profundas raízes africanas, a África só passou a ganhar maior destaque na agenda diplomática do país a partir da chamada “Política Externa Independente” (PEI), formulada e posta em prática durante o curto governo do Presidente Jânio Quadros, entre janeiro e agosto de 1961. Tendo à frente da chancelaria o ministro Afonso Arinos, a PEI, durante o referido e breve período, foi, entretanto, mais retórica do que prática política embasada em um corpo teórico mais consistente. A fundamentação conceitual foi obra de um outro Chanceler, San Tiago Dantas, que, embora tenha ficado apenas alguns meses à frente do Itamaraty, entre setembro de 1961 e julho de 1962, marcou, para sempre, a história diplomática do país. E isso por uma razão das mais importantes: a PEI afirmou a pretensão do Brasil negociar com todos os países tendo em vista seus próprios objetivos e interesses nacionais, afirmando seu protagonismo na cena internacional.

A PEI, no seu tempo, foi entendida por certos autores como sendo uma manobra tática, no sentido de que procurava adotar, no plano externo, visão transformadora (progressista) da política brasileira, enquanto seguia, no plano interno, orientação mais conservadora. Outros a criticaram pelo voluntarismo nacionalista. No essencial, entretanto, a PEI expressou declarada pretensão à autonomia no plano internacional, visando a entrada dos produtos brasileiros no mercado internacional, sem

limitações de ordem política-ideológica. Marcou, desse modo, uma nova fase da política externa brasileira, em termos mundiais e multilaterais. Mundiais, porque o Brasil passou a explorar relações comerciais/políticas com outras regiões, atuando além do seu sistema regional. Atualizava o Brasil com o novo contexto internacional do início dos anos 1960, caracterizado, por um lado, pela crescente recuperação econômica dos países da Comunidade Econômica Europeia e do Japão, e, por outro, pelo processo de descolonização da África e da Ásia, assim como pelo Movimento dos Países Não-Alinhados. A nova fase da política externa foi marcada também em termos multilaterais, já que o país passou a buscar novas parcerias com países e regiões tendo em vista seus interesses próprios, em detrimento das relações preferenciais com os Estados Unidos da América (EUA) (VISENTINI, 2003, p. 28-29).

O vazo autonomista, no entanto, esteve presente antes da PEI, por exemplo, no período varguista que vai de 1930 a 1945, quando a política externa do Brasil, na conjuntura da Segunda Guerra Mundial, foi designada como “autonomia na dependência” (MOURA, 1980). Outros ensaios de políticas externas autonomistas ocorreram no transcorrer do segundo governo Vargas (1951-54) e, notadamente, nos anos finais do governo de Juscelino Kubitschek (1956-60).

A orientação autonomista esteve presente, também, depois da PEI. No ciclo tecnocrático-militar (1964/1985), foi marcante, em particular no governo Geisel (1974-79), quando a busca pela universalização da política externa brasileira recebeu dos especialistas a denominação de “pragmatismo responsável”. No geral, essa política retomava a PEI, na medida em que novamente colocava em primeiro plano os interesses brasileiros em contraposição às questões ideológicas da Guerra Fria. Foi uma política externa de multiplicação de contatos internacionais, priorizando o desenvolvimento e os interesses nacionais (GARCIA, 1997). Tal diretriz, numa conjuntura em que Portugal perdia o controle sobre seu império ultramarino, propiciava a oportunidade de o Brasil, na condição de maior país de expressão portuguesa, tornar-se o líder das aspirações desses povos em prol da consecução de projetos de desenvolvimento econômico e protagonismo político no plano internacional. Com senso de oportunidade, o Brasil passou a incentivar e promover boas relações com os Estados do outro lado do Atlântico, de modo a se fazer sentir presente e, eventualmente, participar das negociações que viessem alterar a ordem estabelecida (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

A política externa do governo Figueiredo (1980-85) aprofundou a política do governo anterior. O efeito do estreitamento das relações diplomáticas com a África resultou em um maior envolvimento do Brasil com os problemas do continente, o que se estendeu, com algumas oscilações, nos governos civis subsequentes, sem significativas alterações de rumo, a partir de 1985, estando presentes nos governos Collor (1990-92) e Itamar Franco (1992-94) intensificando-se durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Em todo o período em tela o Brasil fortaleceu sua participação ativa em todos os organismos internacionais, com ênfase à defesa do meio-ambiente e dos direitos humanos, e priorizando a busca ao multilateralismo econômico, entre as quais esteve sempre presente, embora em ritmos oscilantes, a participação na CPLP.

Em um mundo em grandes transformações, aceleradas após o fim da Guerra Fria, além da emergência de novos atores internacionais - como as Organizações Não-Governamentais (ONG) - acirraram-se os antagonismos no âmbito do comércio internacional. O Brasil nesse novo contexto procurou se inserir de forma mais assertiva no sistema internacional. A CPLP foi criada neste período, quando o “país procurou atuar em grandes frentes, contemplando algumas prioridades, que considerava serem as mais satisfatórias, pelo menos naquele momento”. (MIYAMOTO, 2009, p.31).

O governo FHC, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), adotou uma política externa por eles caracterizada como uma conciliação entre “autonomia de participação afirmativa nos fóruns internacionais” e “alinhamento aos grandes centros internacionais”. Essa política acabou perdendo fôlego a partir da crise asiática de 1997, que afetou profundamente a economia mundial. Pelo efeito de repercussão, em um mundo globalizado, as consequências do tsunami financeiro atingiram países como o Brasil, que desde os anos 1930 vinha se integrando cada vez mais fortemente no sistema internacional.

Segundo ainda Vigevani e Cepaluni (2007), à linha anterior, uma outra ganhou relevância na política externa: a “autonomia pela diversificação”, compreendida como uma busca a novos centros de poder, enfatizando as relações de cooperação, sem, contudo, abandonar os grandes centros do poder mundial. Esta estratégia de política externa teve seu auge durante o governo Lula (2003-10), em que as relações sul-sul e a busca por maior poder relativos no sistema internacional, inclusive com o pleito a

um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foram algumas das principais metas a serem alcançadas. Quanto à estratégia de política externa de Rouseff (2011-2016), esta demonstrou continuidade dos princípios da autonomia pela diversificação, porém não mais com a assertividade do governo anterior, não só pela falta do envolvimento mais firme da primeira dignitária no plano da política externa. No plano interno, os solavancos na economia foram se agravando no decorrer de seu primeiro mandato (2011-14), acabando por se deteriorar totalmente no mandato seguinte, quando uma grave e incontornável crise levou ao seu impeachment em 12/05/2016.

Assim, esta pesquisa busca ressaltar a importância da CPLP para o Brasil, do ponto de vista de seu “entorno estratégico”, compreendido como a região sul-americana, o Atlântico Sul, os países limítrofes da África e, a partir de 2012, na Política Nacional de Defesa (PND), também a Antártica. A análise centra-se no período compreendido entre 1995 a 2016, ou seja, nas administrações dos presidentes FHC, Lula e Rouseff, dando realce aos instrumentos de cooperação e os de caráter dissuasório no Atlântico Sul, nas atividades mais ligadas à África e, por consequência, à CPLP. Municia a investigação o conceito de “poder inteligente” (*smart power*), conforme formulado por Joseph S. Nye Jr. (1937-), que conjuga os conceitos de “cooperação” e “dissuasão” como instrumentos estratégicos de Estado.

Além desta introdução, o trabalho divide-se em quatro partes e uma conclusão final. Na primeira, apresenta-se o embasamento conceitual que fundamentou a investigação. As três seguintes examinam a aplicação dos pilares da política externa dos governos de FHC, Lula e Rouseff, com ênfase na CPLP.

COOPERAÇÃO, DISSUAÇÃO E O *SMART POWER*

No complexo contexto das relações internacionais, o conceito de “cooperação” não goza de pacífico consenso teórico. Segundo Robert Owen Keohane (1941-) e Robert Marshall Axelrod (1943-), teóricos da escola institucionalista neoliberal, cooperação refere-se ao processo de coordenação de políticas através da qual atores internacionais significativos ajustam seu comportamento às preferências existentes ou esperadas de outros atores. Hans Joachim Morgenthau (1904-80), teórico da escola realista, entende cooperação como uma ação política, um instrumento de política externa de

um Estado, a fim de ampliar seus poderes, prestígio e ganhos econômicos no sistema internacional (MILANI, 2012; VIOLANTE, 2017).

Teóricos da escola construtivista, definem-na, em geral, como um envolvimento ético de modo a se trabalhar em conjunto para promover mudanças benéficas e essenciais à sociedade. Nessa perspectiva, a cooperação decorre tanto de imperativos humanitários como de compromissos éticos.

Do ponto de vista histórico, a cooperação internacional, conforme exercida na atualidade, é uma prática recente. Pode ser entendida como uma das mais importantes consequências decorrentes do final da Segunda Guerra Mundial. Esse conflito planetário engendrou uma nova estruturação do sistema internacional, baseada na bipolarização entre dois emergentes campos hegemônicos liderados, por um lado, pelos EUA, e, por outro, pela então URSS. Caracterizou-se por viés fortemente econômico e, inicialmente, foi utilizada como ferramenta que serviu mais interesses dos países centrais do que os situados na periferia. No caso do Brasil, foi somente nos anos 1960, como já referido neste artigo, que se formulou as bases de uma política externa independente, caudatária do processo de desenvolvimento econômico experimentando pelo país a partir dos anos 1930. Com a PEI pode-se dizer que o Brasil passou a reivindicar espaço próprio no concerto mundial das nações, passando, por conseguinte, a almejar maior autonomia nas tratativas relativas à cooperação internacional.

Durante a década de 1950, as práticas de cooperação (na forma de ajuda econômica ou assistência humanitária) ganharam espaço nas relações internacionais. Com a pressão dos países em desenvolvimento a cooperação passou, de forma gradual, mas crescente, a incorporar a dimensão do desenvolvimento e dos temas sociais (PUENTE, 2010).

Na atualidade, como instrumentos comuns da Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), podem-se citar: a) cooperação financeira, como doações, concessões privilegiadas; b) cooperação técnica, através de troca de conhecimentos, transferência de tecnologia; c) cooperação científica e tecnológica, como fomento à pesquisa e intercâmbio de informações tecnológicas; d) cooperação educacional, como exemplo programa de bolsas de estudo para estrangeiros; e) ajuda humanitária, utilizada para minimizar os efeitos de catástrofes naturais, conflitos armados entre outros; e f) ajuda alimentar, através da transferência de recursos sob a forma de alimentos no caso de insegurança alimentar.

No plano geopolítico, as diferentes formas de cooperação podem ser assim tipificadas:

a) cooperação norte-sul, realizada entre um país desenvolvido e outro em desenvolvimento. É também chamada de cooperação vertical. Atualmente organismos multilaterais e bilaterais tem desenvolvido um suporte maior para esta cooperação. Como exemplo, tem-se a cooperação Brasil x Alemanha no desenvolvimento do programa nuclear brasileiro (anos 70).

b) cooperação triangular, que é uma cooperação mista formada por dois ou mais países em desenvolvimento e apoiada por recursos do Norte. Por exemplo, o Programa Brasil x Canadá x Haiti de imunizações de acordo com as recomendações da OMS; e

c) a cooperação sul-sul, cooperação horizontal ou cooperação técnica para países em desenvolvimento (CTPD), que é a cooperação realizada entre dois ou mais países em desenvolvimento, embasada nos princípios horizontalidade, consenso e equidade, e que teve como marco fundamental a conferência das Nações Unidas sobre CTPD, pelo Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) em 1978. Cabe ressaltar que mesmo na horizontalidade é muito difícil conseguir uma completa equidade na inter-relação entre os Estados. Mesmo na cooperação técnica, ainda que em menor escala, haverá uma verticalidade na relação entre o receptor e o prestador (PUENTE, 2010).

Diametralmente oposta à cooperação, coloca-se o conceito de dissuasão. Esta última pode ser caracterizada “[...] pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar” E também como resposta para evitar “[...] ação pelo receio das consequências. É um estado mental provocado pela existência de uma ameaça passível de uma retaliação inaceitável”.

Contudo, essas definições não refletem toda a complexidade do conceito. Andre Beaufre (1902-75) e de Raymond Aron (1905-83) qualificam ainda mais essas definições:

A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico (BEAUFRE, 1966, p. 35).

Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as consequências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer a alternativa da inação (ARON, 2002, p. 519).

Portanto, o objetivo da dissuasão é reduzir e/ou inibir o uso da força por parte de um adversário, de modo que este considere aceitável a imposição de nossa vontade. Vale salientar que esta não depende simplesmente do poder militar de um Estado, mas de uma combinação de fatores, ações e atitudes resultantes de seu poder nacional. Dessa forma, pode-se compreender melhor a amplitude do conceito. É interessante notar que seu significado permanece atual; o que muda é a sua forma de utilização nos tipos de conflitos existentes.

A relação entre cooperação e dissuasão se apresenta quando os Estados procuram utilizá-las de forma combinadas, visando à maximização de resultados e ganhos em suas estratégias nacionais de busca de ganhos absolutos e relativos, e, consequentemente, de mais poder no sistema internacional. Nas palavras do ex-chanceler brasileiro Celso Amorim querendo caracterizar a posição brasileira sobre a dialética cooperação x dissuasão: “Se, para o resto do mundo, a postura brasileira será de dissuasão, entre os vizinhos deverá ser de cooperação [...]. A cooperação é a melhor dissuasão para os Estados amigos”. Ao comparar dois conceitos tão distintos em seus significados, Amorim procura unir, em uma mesma estratégia, dissuasão e cooperação. Dissuasão quando os sistemas de segurança coletivo falharem e for necessário resguardar os

interesses nacionais. E cooperação ao procurar minimizar as dificuldades para o planejamento das condições de defesa de Estados amigos e a tendência de adiar possibilidades de aprofundamento de mecanismos regionais de segurança.

O emprego da cooperação e dissuasão, como estratégias diferentes, mas que podem ser concebidas de forma combinadas, foi proposto por Nye no livro *“Soft power: The Means to Success in World Politics”* (2004). Nele o conceito de política no palco internacional é assim proposto:

A habilidade de estabelecer preferências tende a ser associada com parâmetros intangíveis, tais como um atrativo de personalidade, cultura, valores e instituições políticas. A política é vista como legítima ou uma autoridade moral.[...] O Estado pode obter os resultados que almeja na política mundial, (quando) outros Estados admiram seus valores e seguem seu exemplo (Nye, 2004, p. 5, tradução dos autores).

Em livro bem posterior, *O Futuro do Poder* (2012), Nye define poder, a um só tempo, como fonte de recursos, quer tangíveis, quer intangíveis, e resultado de posturas comportamentais. Nessa concepção, o “poder militar” e o “poder econômico” (bases do chamado “poder duro”, *hard power*) combinam tanto recursos como comportamentos, ressaltando a importância da conversão de poder como variável fundamental na busca da eficiência e da eficácia dos Estados na consecução dos seus objetivos nacionais. Os resultados pretendidos, mais do que os recursos disponíveis, devem ser o cerne das preocupações dos estrategistas governamentais.

O poder também se define em relação a aspectos relacionais. De um lado, este se manifesta para impor comportamentos e resultados por meio de ameaças e recompensas; de outro, pelo controle da agenda de ações que limita as escolhas das estratégias de quem sofre a ação; e, por fim, na capacidade de moldar as crenças e percepções de parceiros ou adversários (NYE, 2012). Com efeito, o *soft power* está mais presente nos dois últimos aspectos relacionais do poder. Já o *hard power* está mais ligado ao primeiro.

Ao buscar conjugar a atuação conjunta desses tipos de poder, Nye (2012, p. 14) apresenta o conceito de *smart power* como “a combinação do poder duro com o poder brando da persuasão e da atração”, o que,

em outras palavras, significa a integração de redes de diplomacia, defesa, desenvolvimento e ferramentas do soft e hard power em uma estratégia vencedora. Ele acrescenta que “uma narrativa de poder inteligente para o século XXI não diz respeito a maximizar o poder ou preservar a hegemonia, mas a encontrar maneiras de combinar recursos em estratégias bem sucedidas no novo contexto de difusão do poder e na emergência de novos centros ou pontos de fuga no sistema internacional, por ele identificados como “ascensão do resto” (NYE, 2012, p. 262) .

Esses conceitos servem para fundamentar uma estratégia que exige síntese das teorias institucionais-liberais e neorrealistas, por observarem o mundo em todos os níveis, abrangendo as conjunturas internas e externas, de forma a compreender como se exerce o poder com e sobre outros Estados.

Portanto, o *smart power* deve abranger, além das vertentes de poder militar e econômico, outras áreas que, se bem e devidamente consideradas, podem levar a uma relação mais interdependente e cooperativa dos Estados na obtenção de ganhos absolutos e relativos. Essas áreas são:

a) **alianças, parcerias e instituições** – é o comprometimento do Estado com as organizações internacionais, o estabelecimento de alianças com Estados tradicionais e parceiros;

b) **desenvolvimento global** - área diretamente relacionada com a capacidade de ação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, político e social de outros Estados. Logo, o desenvolvimento do Estado doador que pretenda aplicar estratégias de construção do smart power é imprescindível;

c) **diplomacia pública** - corresponde à atuação firme e transparente dos órgãos diplomáticos do Estado, concomitantemente ao diálogo aberto do mesmo com a opinião pública, tanto na esfera interna quanto na externa. É uma das áreas de maior complexidade e importante fonte de soft power;

d) **integração econômica** - área mais sensível de todas na estratégia de construção do smart power, pois é na economia que se encontram as maiores competições e divergências entre os Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, estando, dessa forma, diretamente ligada à manutenção das diretrizes de um Estado hegemônico. A integração econômica deve

produzir situações que propiciem o atendimento das necessidades comerciais de um Estado individualmente, preocupando-se, também, com a totalidade de benefícios que possam ser gerados para toda a comunidade internacional.

e) **inovação e tecnologia** - está intimamente ligada à maneira como um Estado pode construir seu poder internacional por meio de investimentos em novas matrizes energéticas, equipamentos de alta tecnologia e de alto valor agregado, de modo a sustentar o desenvolvimento nacional e internacional (ARMITAGE; NYE, 2007) (AYRES PINTO, 2011).

As estratégias baseadas em *smart power* devem ser capazes de promover mudanças nas políticas de poder entre os Estados. O que proporcionará aos Estados serem referências perante os demais será um poder de cooptação baseada em ganhos absolutos, mas que se refletem, também, em ganhos relativos consideráveis, de modo a se gastar menos recursos em estratégias puramente baseadas na coerção (sempre tão dispendiosos) e mais em recursos alocados na cooperação (sempre menos dispendiosos que os primeiros). Pensar o poder na atualidade está além da manutenção de um *status quo* de um líder coercitivo que, com poder acima dos demais, acaba os obrigando à submissão, provavelmente a um custo inaceitável para ele mesmo.

É com tal fundamentação teórica – aqui sumarizada com espírito de síntese - que passam a ser analisadas as políticas externas dos governos FHC, Lula e Rousseff, entre 1995 a 2016.

O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Em todos os dois mandatos de FHC, sua política externa buscou o estabelecimento de parcerias universalistas e não-excludentes que pudessem fortalecer a posição do país nos foros multilaterais. Os países centrais foram os mais buscados para essas alianças, em relações de cooperação norte-sul. Entretanto, a busca por mais autonomia, principalmente na segunda metade de seu segundo mandato, haja vista a conjuntura externa negativa de inserção do Brasil como um ator relevante de fato e não apenas discursivamente no sistema internacional, fez com que novas parcerias regionais fossem efetivadas, principalmente com o MERCOSUL, com os países africanos, tanto por via bilateral e por meio da

CPLP, além de outros do eixo sul-sul, como a Ásia.

Nessa compreensão, a proposta de criação da CPLP, que remontava ao primeiro encontro realizado entre Chefes de Estado e de Governo de língua portuguesa, em novembro de 1989, em São Luís do Maranhão, sob a iniciativa do Presidente Sarney (1985-90), recebeu forte incentivo do Embaixador do Brasil em Portugal, José Aparecido de Oliveira (1992-95). Assim, surge a CPLP, em julho de 1996, na I Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa, em Lisboa. Apesar de não ter sido uma questão prioritária do primeiro mandato de FHC, de fato, mesmo durante a fase mais bilateral e liberal de sua política externa, sempre houve uma política africana no MRE. (BRASIL, 2014a).

Esta comunidade constitui foro privilegiado para o aprofundamento das relações entre os Estados-membros que se beneficiam de laços históricos, étnicos e culturais comuns. A CPLP concentra suas ações em três objetivos gerais: a concertação político-diplomática, a cooperação em todos os domínios, e a promoção e difusão da língua portuguesa. No âmbito da concertação política, destaca-se a coordenação de posições nos foros multilaterais, bem como a cooperação na área eleitoral, inclusive por meio de missões conjuntas de observadores nas eleições dos Estados membros. Na cooperação técnica, vale salientar que os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), juntamente com Timor-Leste são atualmente os principais receptores da cooperação prestada pelo Brasil, a qual tem priorizado a capacitação nas áreas de formação profissional, segurança alimentar, agricultura, saúde e fortalecimento institucional, entre outras (BRASIL, 2014a).

A presença do Brasil na CPLP pode ser encarada sob duas perspectivas: a primeira em seu uso para projeção dos interesses brasileiros no exterior, buscando maximizar todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros Estados junto às nações dessa comunidade; e a segunda por inferir que a política externa brasileira atua conjuntamente com a CPLP no atendimento de interesses mundiais que não seriam possíveis de se obter individualmente (MIYEMOTO, 2009).

Essas perspectivas brasileiras para a CPLP estão presentes na análise da interdependência complexa de Keohane e Nye (1998), onde os autores afirmam que uma relação de interdependência é uma relação entre atores mutuamente dependentes. O que não quer dizer que tais relações sejam simétricas. Na verdade, as assimetrias podem ser contrabalanceadas

não apenas pelo *hard power*, mas pela capacidade do Estado em buscar o equilíbrio de suas vulnerabilidades e sensibilidades nos múltiplos níveis da política internacional.

Cabe ressaltar que os Estados de língua portuguesa sempre receberam atenção por parte do Estado brasileiro, ainda que nem sempre fosse prioridade na pauta de interesses do Itamaraty. O discurso do então chanceler Lampreia, durante abertura da Conferência Ministerial da CPLP, em 1998, é um bom exemplo disso:

“ao realizar esta reunião aqui em Salvador, quisemos significar, sem ambiguidade, o quanto estamos empenhados em fazer da CPLP, de forma gradual, mas efetiva, uma realidade diplomática, uma força a favor de todos nós, que nos ajude a melhor projetar e defender, na base do consenso, os nossos interesses internacionais comuns” (LAMPREIA, 1999, p.8).

No entanto, apesar de as relações com esta Comunidade fossem consideradas de extrema importância, estas, sob os vieses político, econômico, cultural e na defesa e segurança marítimas, ao longo do primeiro mandato e em boa parte do segundo, não caminharam para maiores priorizações e intensificações.

A institucionalização da CPLP, em 1996, e a reaproximação com a África do Sul pós-apartheid são iniciativas que ilustram a seletividade de Cardoso com a África, que, não obstante, contribuiu para o estreitamento de relações comerciais e para a concertação política entre os Estados. Assim, as ações em cooperação do Brasil com África foram pragmáticas e tiveram maior relevo comercial com Nigéria, Angola e África do Sul, em uma continuidade já apresentada no governo Franco (1993-94), quando Cardoso fora seu chanceler (MENDONÇA JR., 2014). Nas palavras de FHC, enquanto chanceler de Franco (1993, p. 317): “[...] a insistência ou promoção de relações com países africanos haveria sido um equívoco, tendo servido apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, sem que o Brasil nada ganhasse em termos econômicos.”

FHC mudou de posição mais especificamente na segunda metade de seu segundo mandato, onde a cooperação sul-sul foi impulsionada pela mudança de linha de sua política externa, referendada pela assunção do chanceler Lafer e das conjunturas interna e externa. Com isso,

houve maior diversificação de parcerias e recursos aos países do sul em desenvolvimento, em um “novo” modelo de inserção internacional.

A CPLP como fórum cresceu muito mesmo antes disso, principalmente na área da defesa e segurança marítimas. Desde o início do governo FHC houve cinco Reuniões de Ministros da Defesa da CPLP. Na II Reunião dos Ministros de Defesa dos Países de Língua Portuguesa, ocorrida na cidade de Praia (Cabo Verde), em 25 de maio de 1999, criou-se o Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD), que integra representantes dos Ministros de Defesa e também dos Chefes dos Estados-Maiores Gerais das Forças Armadas dos países envolvidos. Foram realizadas onze reuniões do SPAD, de 1999-2002, para proporem medidas concretas nessa área. Na V Reunião de Ministros da Defesa, realizada em maio de 2002, em Lisboa, aprovou-se o Estatuto do Centro de Análise Estratégica para Assuntos de Defesa da CPLP - CAE/CPLP. O CAE tem sede em Maputo e núcleos subsidiários nas demais capitais dos Estados-membros (DIONISIO DA SILVA, 2015).

De fato, a cooperação via CPLP se ampara em instrumentos institucionais que são pilares para as dinâmicas da segurança e a defesa, a saber: Reunião de Ministros da Defesa Nacional, Reunião de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, Reunião de Diretores de Política de Defesa Nacional, Reunião de Diretores de Serviços de Informações Militares, Centro de Análise Estratégica e Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD) e que tiveram relevância durante o governo FHC.

Como relevante na defesa e segurança junto à África, o governo FHC, em uma continuidade presente no governo Franco, em 1994, com a assinatura do acordo de cooperação militar-naval com a Namíbia, praticamente tornou operacional a Missão Naval do Brasil neste país. A Missão teve como objetivo principal: “criar e fortificar a Ala Naval do Ministério da Defesa da Namíbia”. Em 2001, houve, ainda, a formalização de um novo acordo que ampliou as tarefas do Brasil no estabelecimento institucional e operacional daquela marinha. Entretanto, pode-se dizer que esse acordo de cooperação foi um espasmo muito devido à diplomacia naval exercida pela Marinha do Brasil no continente na área de defesa e segurança. Ações dessa relevância não foram repetidas com Estados-membros da CPLP em seu governo, apesar das demandas apresentadas em diversas reuniões sobre a Defesa. Faltou maior protagonismo e vontade política.

Com essa mudança de linha na política externa, já em 2002 a África se equiparou ao número de projetos de cooperação e de recursos

destinados ao continente sul-americano. Pode-se, assim, constatar a estratégia de maior visibilidade e liderança junto aos países lindeiros da costa ocidental africana, mesmo que ainda de maneira insipiente frente ao potencial e à assertividade apresentada, principalmente, ao longo dos anos 1970 e 1980 (PUENTE, 2010).

Pode-se resumir, portanto, a política externa de FHC como sendo, em um primeiro momento, mais voltada à política de país emergente baseada na implementação de um neoliberalismo tardio e mais brando do que o aplicado em toda América Latina, e também na participação em quase todos os fóruns internacionais, especialmente naqueles cujos integrantes possuíam maior poder relativo sistêmico. Posteriormente, ao final de seu governo, próximo à segunda metade de seu segundo mandato, constatou-se a mudança para uma linha mais autônoma que se aproximou de uma “autonomia pela diversificação”. No que tange à África, os países mais beneficiados por essa mudança foram aqueles da CPLP, Nigéria, Angola e África do Sul. Em todo esse contexto político, em que pese essas mudanças, a formulação de uma estratégia smart foi realizada sem grandes investimentos, baseada no que a “nova ordem mundial” estabelecera - a participação em suas organizações internacionais visando à um lugar de destaque no sistema internacional. Esta estratégia foi imperfeita, alterada ao se contemplar, tardiamente, as intempéries dos choques externos, que transformou a enaltecida “globalização benéfica” em “globalização assimétrica”.

O governo FHC importou-se relativamente com três áreas estratégicas adjacentes do smart power, onde a importância da CPLP pôde ser constatada: **a) alianças, parcerias e instituições** – com o apoio à criação e institucionalização da CPLP, além da realização de acordos de cooperação com esses países, além da ênfase à integração regional - esta mais buscada no MERCOSUL; **b) desenvolvimento global** – que pôde ser visto na ajuda ao desenvolvimento dos países recipiendários da cooperação sul-sul, principalmente ao final do governo, porém de forma bem seletiva com os países sul-americanos, os PALOP e na institucionalidade do MERCOSUL e da CPLP; e **c) diplomacia pública** – intensificada pela personalidade do presidente que exerceu uma diplomacia presidencial que propiciou aportes na persuasão do Brasil no sistema internacional.

A citação abaixo, em entrevista do presidente FHC, ao refletir sobre o pensamento weberiano na política, acabam por ajudar a refletir o seu pensamento, o que pode ter influenciado as mudanças de sua política externa ao longo dos dois mandatos: “mudam em pedacinhos”.

“Se você imaginar que são as grandes estruturas e que elas mudam porque quebram, aí você se paralisa, porque fica esperando que as forças se acumulem. Mas se você tiver uma visão mais weberiana, que não é bem assim, aí você pode imaginar que você pode provocar curto-circuito e que as coisas não mudam, necessariamente, na sua inteireza, mudam em pedacinhos, e que são importantes essas mudanças que não são vistas globalmente. Enfim, isso tudo me influenciou muito” (CARDOSO, 2010, p.27).

GOVERNO LULA (2003-2010)

A “autonomia pela diversificação” é apresentada como diretiva principal da política externa logo no início do governo Lula, o que pode ser exemplificado em suas palavras, por ocasião da posse do chanceler, Celso Amorim:

“Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais [...] Forjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos o diálogo com a China, a Rússia, a Índia, o México e a África do Sul, entre outros. Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. **Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP)**, inclusive com o seu mais novo membro, o Timor Leste. No Governo Lula, a América

do Sul será nossa prioridade. O relacionamento com a Argentina é o pilar da construção do MERCOSUL, cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar” (SILVA, 2003, p. 57-58, grifo nosso.)

Visentini sustenta que, em termos práticos, o governo brasileiro suplantou, efetivamente, certa passividade do governo anterior e buscou alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional. Como prioridades da agenda, destacaram-se a revalorização do MERCOSUL e a integração sul-americana, a solidariedade com a África, associada a princípios éticos e interesse nacional, e o aprofundamento das relações com potências emergentes, como a China, Índia, Rússia e África do Sul, na busca de parcerias estratégicas. Lula buscou, ainda, a valorização das organizações internacionais com a intenção de contribuir para a organização de um sistema internacional multipolar e multilateral. “O princípio de democratização das relações internacionais foi invocado explicitamente” (VISENTINI, 2007, p. 90).

Cervo e Bueno (2008) destacam o reforço do papel do Estado como negociador internacional, a defesa soberana dos interesses nacionais, a aliança com países emergentes e o diálogo cooperativo e não subserviente com os países avançados e demais foros internacionais. De acordo com Pecequillo (2008), as relações internacionais do Brasil foram calcadas na diversificação das cooperações sul-sul e norte-sul, com a participação ativa em diversos fóruns e instituições internacionais de relevância como o G20, o IBAS, o FMI e a cúpula dos BRICS, a participação do Brasil como *force commander* na Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) e na Comissão de Construção da Paz na Guiné-Bissau em 2010, a mediação de questões sensíveis referentes à proliferação nuclear do Irã e em instabilidades políticas na América do Sul.

A criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com seu Conselho de Defesa (CDS), as pretensões em ocupar um assento permanente no CSNU e a tentativa de revigoramento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (com o apoio dos países africanos, principalmente de Angola, África do Sul e os PALOP) representaram saltos qualitativos na política externa e na política de defesa, visando o estreitamento da cooperação econômica, científica e ambiental do Atlântico Sul, mantendo-o livre de armas nucleares, em contraponto à presença da Organização do Atlântico Norte (OTAN) no Atlântico Sul.

Adicionalmente, um dos feitos mais importantes de sua política externa foi o “retorno à África” como um eixo importante das relações exteriores brasileiras. Apesar da crítica de alguns pesquisadores e políticos a respeito dessa opção, por acreditarem que o Brasil estaria fomentando esforços diplomáticos em direção a países mais pobres e com influência estrita no contexto da política internacional, na economia e na geopolítica, convém lembrar que, para angariar maior influência e poder no sistema internacional, faz-se necessário deter não apenas o poder econômico, mas também o poder político, social, psicossocial e militar. Nesses aspectos, é preciso avaliar essas tendências.

A África nos anos 1990, na primeira década do século XXI e na atualidade, foi e continua sendo uma das regiões que mais crescem institucionalmente, motivada pela democratização cada vez maior de seus Estados, além do estabelecimento de melhores ações de governança, na busca do desenvolvimento político, econômico, social, vis à vis na defesa e segurança. O Brasil, como exportador de capital e tecnologia, um tradicional exportador de produtos primários, serviços e manufaturas, investiu, mas pode investir muito mais em seu desenvolvimento, por meio de suas empresas, na demanda não apenas desses países de seu entorno estratégico, mas em prol de seus próprios interesses econômicos e estratégicos. A internacionalização de empresas nacionais é uma estratégia geopolítica importante na busca por espaço e poder sistêmicos (VIOLANTE, 2017).

A CPLP mostrou sua relevância ao longo do governo Lula. O Brasil teve uma participação maior em sediar reuniões e fóruns dessa Comunidade. Apenas em 2001 e 2002, o Brasil começou a sediar reuniões dos organismos da CPLP. O país recebeu, ainda, reuniões importantes da CPLP em 2003, 2006 e 2010 (DIONISIO DA SILVA, 2015).

Essa maior atenção do Brasil a este fórum internacional atendeu, de maneira satisfatória, à histórica conduta da política externa brasileira que privilegia a cooperação em detrimento do conflito. O presidente elevou, também, a importância estratégica da CPLP, conforme seu discurso na V Conferência de Chefes de Estado e de Governo realizada em São Tomé e Príncipe, em julho de 2004:

“A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é mais do que um espaço de confraternização dentre povos irmãos. É uma iniciativa de alto valor estratégico, cujo raio de ação abrange quatro continentes. Somos

oito países com população de 230 milhões de habitantes comprometidos com a democracia e justiça social. [...] A CPLP vai ganhando voz e personalidade internacionais. É hoje uma organização madura, capaz de reagir prontamente a situações de crise. Desfruta do prestígio de uma instituição vocacionada para a prevenção dos conflitos e tensões [...] (BRASIL, 2007b, p. 65).

Na V Reunião dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP, em setembro de 2004, em Praia, Cabo Verde, o governo brasileiro financiou quase todo o evento. Essa mudança de foco em relação aos Estados africanos e Estados-membros da CPLP pôde ser percebida também em outras oportunidades, como na proposição de acordos entre o MERCOSUL e a CPLP, com exceção de Portugal, a fim de favorecer intercâmbios econômicos e a importação de produtos (MIYEMOTO, 2009). Nesse caso específico, a exclusão de Portugal foi pragmática, por este Estado pertencer à União Europeia.

No âmbito marítimo e militar-naval, alguns fatos demonstraram o crescimento em importância dessa entidade. O primeiro foi a realização do III Simpósio das Marinhas da CPLP no Rio de Janeiro, que teve como tema central “A garantia da defesa e segurança marítimas em âmbito nacional, regional e global, visando a cooperação entre as Marinhas desses Estados”. Nesse evento, a administração do governo federal se comprometeu a estudar formas de financiamento do BNDES para a venda de equipamentos e sistemas às marinhas da CPLP, por intermédio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON).

Nesse contexto, o Atlântico Sul, em razão do dinamismo econômico e dos processos de integração, como o MERCOSUL, a UNASUL e a CPLP, adquiriu grande destaque econômico e estratégico, principalmente por conter extensas quantidades de recursos vivos e não-vivos. Inserida na área geográfica da CPLP, há a bacia de Campos e o Pré-sal no Brasil, Cabinda em Angola e o Golfo da Guiné, onde se situa São Tomé e Príncipe. Concomitantemente, os oceanos Índico e Pacífico que banham o Timor Leste e Moçambique também possuem destaque na geopolítica mundial (BEIRÃO; PEREIRA, 2012).

Dentro de uma maior assertividade da CPLP como organização internacional, a estratégia da CPLP para os oceanos foi criada em março

de 2010, na I Reunião dos ministros responsáveis pelos assuntos do mar. Sua adoção derivou da vontade política de seus Estados-membros que dispõem, em seu conjunto, de mais de 7,5 milhões de km² de vastas áreas oceânicas. Esta estratégia visa, dentre outros aspectos, garantir uma melhor gestão e exploração sustentável dos oceanos, promover a constituição de áreas marinhas de proteção, a segurança e vigilância marítimas com a interligação de sistemas de controle, de acompanhamento e informação, áreas de busca e salvamento, monitoração meteorológica, combate à pesca ilegal e a diversos tipos de tráficos (de seres humanos e drogas), entre outros, procurando, sempre, a manutenção da soberania e a jurisdição de seus Estados-membros. Cabe ressaltar o incremento da investigação e do conhecimento científico por meio de acordos e atividades de cooperação, que ocorreram na intensificação da concertação político-diplomática no plano internacional, ocorrida pela criação de mecanismos específicos, principalmente nesse período (CPLP, 2012).

Apesar da cooperação técnica na área de segurança e defesa ter se desenvolvido, percebe-se a necessidade de se ampliar as condições de segurança dos Estados costeiros, membros da comunidade. Entretanto, apesar de terem merecido cada vez mais atenção nas reuniões e encontros, a CPLP não foi criada baseada nos pilares de defesa e segurança, tal como a OTAN, por exemplo.

Em que pesem essas limitações estatutárias, a defesa e a segurança podem ter sua cooperação expandida, seja na maior troca de experiências, na compra de equipamentos, e, principalmente na formação de pessoal civil e militar a serem empregados nas tarefas de cunho estratégico e de defesa por seus próprios Estados. Esse foi o pensamento de Amorim, em palestra sobre “a Política de Defesa de um país pacífico”, ao externar as linhas de ação tomadas enquanto Chanceler (2003-10) e Ministro da Defesa (2011-2014):

“O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento. Isso, de fato, já está ocorrendo. O Brasil deseja construir em nosso entorno uma “comunidade de segurança”, no sentido que o

cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável” (AMORIM, 2012, p. 8).

Essas assertivas não impedem, entretanto, que os Estados-membros optem por adequar os dispositivos da CPLP e de suas constituições nacionais à possibilidade de emprego de forças armadas de outros Estados em ações típicas de defesa, como patrulha, ou em outra ação permanente em suas águas jurisdicionais e Zonas Econômicas Exclusivas, relativizando, de certa forma, sua soberania. Como importante exemplo discricionário, cabe ressaltar que o Brasil tem contribuído para a segurança marítima do Líbano por meio da Força Tarefa Multinacional da UNIFIL, sob o mandato constituído pela Organização das Nações Unidas (ONU), pois, como mostra Beirão e Pereira (2012), a constituição brasileira não permite o compartilhamento de sua soberania e nem o envio de forças armadas para quaisquer atividades permanentes, a não ser sob a égide da ONU.

Não obstante as limitações das constituições nacionais desses Estados, vale lembrar, ainda, que Portugal é membro da OTAN, o que se torna um fator impeditivo para que a CPLP alcance o status de entidade a atuar nos campos da defesa e segurança explicitamente, porque pode propiciar a ingerência de uma Aliança militar extra regional dentro do Atlântico Sul.

Nesse período, estreitaram-se a cooperação em defesa do Brasil com a Namíbia, em continuidade ao que fora estabelecido nos governos anteriores, com a manutenção e incremento da Missão Naval do Brasil, que tinha, dentre suas diversas tarefas, a de auxiliar na criação da Marinha da Namíbia. Outras conversações foram realizadas, visando a criação de outras Missões Navais, principalmente por intermédio do Ministro da Defesa Jobim, em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Porém, muitos dos desejos de Lula, Amorim e Jobim, apesar dos avanços aqui apresentados, acabaram ficando mais na retórica do que em ações de um país que almeja ser um líder regional de fato em seu entorno estratégico, principalmente em África, via CPLP, - o objeto de estudo deste artigo.

Como contraponto, ao comparar a política externa de Cardoso e Lula, Barbosa (2011) critica a chamada partidarização da política externa brasileira. Segundo ele, os interesses e o programa do Partido dos Trabalhadores (PT) estiverem à frente dos interesses nacionais. O autor afirma que esta política possuiu pontos positivos, tais como: a) elevação de temas de *low politics* à *high politics*; b) crescimento da cooperação;

institucionalização dos BRICS, por intermédio de proposta brasileira; c) criação do G-20; e d) a abertura de novas embaixadas em África e o reforço à CPLP. Acrescenta, ainda, que essas medidas só foram possíveis devido à estabilidade econômica, política e institucional conseguida no governo Cardoso e que foi continuada por Lula, que acrescentou sua própria personalidade e carisma.

Freixo (2015) rebate os argumentos de uma partidarização/ideologização da política externa brasileira, “como se pudesse existir qualquer política despida de ideologia ou que deixasse de transparecer a visão de mundo dos setores que estão representados no governo e na burocracia do Estado”. Acrescenta que a formulação da política externa é ainda muito restrita aos desígnios do Presidente, de seus assessores mais diretos, da burocracia do Itamaraty e de suas variadas matizes.

Com relação à política africana de Lula, Barbosa (2015), afirma que as prioridades sul-sul com o subcontinente e com a África não trouxeram o sucesso esperado na colocação do Brasil como um *global player*. Nesse sentido, Spektor (2015) diverge também na mesma coluna do jornal Folha de São Paulo, afirmando que as políticas externas dos dois Presidentes foram mais convergentes do que divergentes, ressalvadas as “mudanças táticas”, oriundas da conjuntura internacional e das diferenças de tom e ênfase, mas dentro de uma âncora comum: “o projeto externo da socialdemocracia”. Para o autor, apesar das “diferenças brutais de estilo” das duas políticas, “a mudança ocorreu na margem”.

Dentro de mais mudanças que continuidades, pode-se considerar esta fase da política externa como um incremento a pontos basilares da PEI, ao procurar negar a existência de fronteiras ideológicas e incentivar a multiplicação de parcerias. De acordo com Rizzi (2014), essas relações, em África, passaram não só pelos grandes PALOP, mas pelos pequenos países, o que demonstrou, apesar de ainda apresentar certa seletividade, uma política de cooperação mais inclusiva.

Por fim, sob o ponto de vista da aplicação de uma estratégia smart, o governo Lula valorizou, com maior ênfase, quatro das cinco áreas adjacentes do *smart power*:

a) alianças, parcerias e instituições – principalmente nos processos de integração regional, inclusos aí os países lindeiros da África e o Atlântico Sul como plataforma de inserção comercial e de estratégia marítima, o que pode ser destacado com a maior assertividade e presença

na CPLP, além das muitas viagens presidenciais e de seus ministros a tradicionais e emergentes parceiros. Obviamente, a construção de uma integração regional atlântica demanda tempo, vontade política e recursos financeiros. O mesmo ocorre com a demanda dos países da CPLP com relação às demandas afetas à segurança marítima; **b) desenvolvimento global** – pôde ser visto na ajuda ao desenvolvimento dos países do Sul, em ações cooperativas que não se restringiram, mais que foram prioritários aos países do cone sul e aos PALOP, bilateralmente ou via CPLP; **c) integração econômica** – ressaltadas com as questões comerciais atinentes aos países da CPLP; e na **d) diplomacia pública** – um dos ápices de seu governo, principalmente com o carisma de sua diplomacia presidencial e com o aumento na cooperação nos eixos vertical e horizontal, principalmente com a América do Sul e África.

GOVERNO ROUSSEFF (2011-16)

Ao assumir a presidência em janeiro de 2011, juntamente com Antônio Patriota como seu chanceler, em substituição a Celso Amorim, designado para a pasta da Defesa, muitas expectativas surgiram em relação aos rumos que seriam tomados na PEB: continuidade ou mudanças.

Alguns autores e analistas de PEB enxergam a política externa de Rousseff como de continuidade a de Lula; outros atentam mais para as mudanças em linhas de ação que resultaram em certo declínio frente a maior postura assertiva demonstrada anteriormente, não apenas pela diplomacia presidencial, mas dos temas defendidos por seu governo na esfera internacional.

Em uma linha de continuidade, pôde-se observar uma priorização referente à integração com os Estados em desenvolvimento, principalmente no MERCOSUL, na UNASUL, na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e na CPLP. Cabe ressaltar que os processos de institucionalização foram iniciados por Sarney, continuados por FHC e intensificados por Lula (VISENTINI, 2015). Faltou, contudo, maior assertividade para novos processos e projetos. Rousseff preferiu dar continuidade ao que fora iniciado nos oito anos do governo anterior, sem citar a falta de diplomacia pública baseada em uma diplomacia presidencial que não houve, como nos governos de seus dois predecessores.

Segundo Saraiva (2016), a política externa de Rousseff conferiu mais atenção às relações Brasil-África do que avançou em direção à

construção de uma identidade política e estratégica no subcontinente. Com relação aos BRICS, a Declaração de Fortaleza, assinada em 15/07/2014, por ocasião do encerramento da VI cúpula, reafirmou os princípios da ação internacional da coalizão visando uma alteração significativa pró-multipolaridade e multilateralidade no sistema internacional. Neste evento foi anunciada a criação de um Banco de Desenvolvimento – chamado Banco dos BRICS - com capital inicial de US\$ 100 bilhões e sede em Xangai. É relevante ainda afirmar que nesta cúpula houve, também, reuniões com os países africanos, principalmente com os PALOP, e com os onze presidentes sul-americanos. Tal fato visou estender a estas regiões a cooperação, especialmente em projetos de infraestrutura.

Para Vigevani e Cepaluni (2007) a diplomacia de Rousseff apresentou contradições, pois ao mesmo tempo em que procurou consolidar o multilateralismo e a multipolaridade nas relações internacionais, houve uma redução acentuada no número de viagens da presidente comparativamente aos dois últimos presidentes. A redução das viagens também afetou funcionários de primeiro escalão e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em conferências, cúpulas, encontros, o afetou a elaboração de novos acordos e parcerias com outros Estados. A “autonomia pela diversificação” chegou a ocorrer, porém mais em ações pontuais e nas já desenvolvidas pelo governo anterior. Nesse sentido, os pleitos para reformas no CSNU e na própria ONU ficaram enfraquecidos.

De acordo com Cornetet (2014), a política externa de Rousseff retratou uma “contenção na continuidade”. A abertura, manutenção de embaixadas e outros postos diplomáticos no exterior também apresentaram viés de queda. As visitas ao continente africano reduziram-se bastante. Nesse contexto, os PALOP foram aqueles mais contemplados dentro desse “novo” contexto (OLIVEIRA, 2015).

Para Lessa (2015), Cervo e Lessa (2016), Freixo (2016) e Saraiva (2014), o declínio em muitas de suas ações tiveram como principais fatores: a) O enfraquecimento do diálogo interno entre os atores políticos internos e demais segmentos da sociedade, que motivou as grandes manifestações de 2013; b) a crise político-institucional, já rascunhada no final de seu primeiro mandato e acelerada pela acirrada disputa presidencial de 2014; b) a falta de medidas para compensar a queda na arrecadação e o aumento do déficit público, que causou a quebra da confiança de investidores/empresários nacionais e estrangeiros no governo; c) as crises econômicas interna e externa; d) os choques externos relativos à chamada “primavera

árabe” , - o que diminuiu a presença brasileira na região, e a crise de espionagem da NSA em 2013, propiciando um certo afastamento dos EUA, após uma maior aproximação iniciada logo no início de seu primeiro mandato; e) a assimetria nas relações com a China, principalmente na importação de inúmeros manufaturados de baixo valor agregado, somados à exportação de *commodities* a preços muito inferiores aos cobrados na década passada; e f) a falta de interesse da presidente em assuntos da política externa, dentre outros.

Mais especificamente à CPLP, percebeu-se o esforço brasileiro em reforçar a cooperação com os Estados-membros ao renovar cada vez mais o comprometimento com esta organização internacional, por meio da tradicional amizade Brasil-África. Essas ações buscaram sempre respeitar o direito interno dos Estados e o direito internacional.

Essas ações acabaram derivando na manutenção da Missão Naval Brasileira na Namíbia, inclusive com a assinatura de novo acordo de cooperação em defesa em 2014. Esse modelo de cooperação é entendido pelo MRE como de pleno êxito e sucesso, não apenas na cooperação, mas também estrategicamente, acabou sendo expandido na criação de novos núcleos de Missões Navais em Estados-Membros da CPLP, em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe.

Em 2013, o acordo de cooperação em defesa com Cabo Verde, assinado inicialmente em 1994, foi, enfim, ratificado pelo Congresso Nacional brasileiro. Amorim, Ministro da Defesa de Rousseff, entre 2011 e 2014, por meio do ofício nº 11422/2012/MD, ressaltou que a cooperação técnico-militar com Cabo Verde era uma das prioridades da Defesa para o fortalecimento da ZOPACAS e da CPLP. Assim, o Almirante de Esquadra Julio Soares de Moura Neto, então Comandante da Marinha, criou, pela Portaria nº 444, de 12/08/2013, o Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde (NMNBCV), que recebeu as seguintes tarefas:

- I** efetuar o levantamento das reais necessidades da Guarda Costeira de Cabo Verde, com a finalidade de elaborar uma proposta de Acordo de Cooperação entre os dois Países;
- II** administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais sob a sua responsabilidade;
- III** assessorar o Embaixador do Brasil em Cabo Verde nos assuntos sob a responsabilidade do Núcleo (BRASIL, 2013, p.1).

Em São Tomé e Príncipe, a criação do Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais em São Tomé e Príncipe (GAT-FN-STP) também atendeu aos preceitos estabelecidos na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END). Suas tarefas contribuíram a uma aproximação estratégica, à segurança marítima no entorno estratégico e na influência doutrinária para a concretização dos objetivos político-estratégicos nacionais.

Essas ações cooperativas em defesa são bem avaliadas pelo Ministério da Defesa e por seu homólogo em São Tomé e Príncipe. O próprio Comandante da Unidade de Fuzileiros Navais de São Tomé e Príncipe, o Primeiro Tenente (FN) Tomé Salvador Amaral de Sousa, lembra Mahan ao afirmar que na fase embrionária pela qual passa a cooperação em defesa santomense, “nada melhor como a formação e a capacitação dos homens, posteriormente, no fornecimento de meios adequados aos homens formados”. “[...] meios se adquirem em pouco espaço de tempo, tratando-se de homens, não”. Acrescenta ele que o estágio atual dessa cooperação, por intermédio do GAT-FN-STP, é muito positivo e “[...] que para o futuro, vendo a Guarda Costeira com seus objetivos almejados (formação, plano de carreira, criação de uma base e da estrutura) a aquisição de “meios e equipamentos militares brasileiros serão indispensáveis” (VIOLANTE, 2017).

Do estabelecimento do GAT-FN-STP, em um continuum ocorrido em 2014, o Comandante da Marinha do Brasil, criou o Núcleo da Missão Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe (MNBSTP), através de Portaria nº 533/MB, de 10 de novembro de 2014, com as seguintes atribuições:

- I** efetuar o levantamento das reais necessidades da Guarda Costeira de STP, com a finalidade de elaborar uma proposta de Acordo de Cooperação entre os dois Países;
- II** acompanhar e apoiar as atividades do Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais em São Tomé e Príncipe, subordinado ao Núcleo;
- III** administrar os recursos humanos, materiais e patrimoniais sob sua responsabilidade; e
- IV** assessorar o Embaixador do Brasil em São Tomé e Príncipe quanto aos assuntos sob a responsabilidade do Núcleo (BRASIL, 2014b, p.1).

Pode-se dizer que, inserida na política externa que visou a manutenção da prioridade pela cooperação sul-sul, a cooperação técnica em defesa com os Estados-Membros da CPLP foi o ponto forte de uma continuidade declinante nessa forma de inserção político-estratégica de combinar a persuasão com o reforço da dissuasão junto a países do entorno estratégico.

Em uma análise da estratégia smart aplicada, pode-se afirmar que Rousseff continuou o projeto dos governos anteriores, com diferenças de ênfase, principalmente nas seguintes áreas: **a) Alianças, parcerias e Instituições** – Os fóruns multilaterais, como o G-20, BRICS, o IBAS, a CPLP, a UNASUL e o MERCOSUL continuaram a ser valorizados, porém a redução de viagens presidenciais e de seu primeiro escalão do governo a tradicionais e emergentes parceiros não demandaram ações mais representativas. A exceção pode ser apontada na continuidade da cooperação em defesa como os PALOP, muito por um desejo da Marinha do Brasil e da continuidade de Amorim, chanceler do governo Lula e Ministro da Defesa de 2011 a 2014; **b) o desenvolvimento Global** – a cooperação sul-sul se retraiu em número de projetos a partir de 2012/2013. Foram mantidas as prioridades nas áreas geográficas estabelecidas principalmente no governo anterior, como os Estados-membros da CPLP na África e América do Sul; **c) a Integração Econômica** – Pode ser vista com a maior assertividade dos BRICS no cenário internacional. A criação do Banco dos BRICS é um bom exemplo disso, ressaltando, contudo, a maior relevância internacional de China e Rússia, muito maior que a brasileira. A continuidade, mesmo que inercial, da participação nas Organizações Internacionais ligadas ao continente africano, como a CPLP; **d) diplomacia pública** – O MRE viu reduzida suas viagens e representatividade em diversos encontros, fóruns e na formulação de novos acordos/parcerias. A diplomacia presidencial de Rousseff praticamente não existiu.

Após analisar as políticas externas dos três governos, com enfoque na CPLP, pode-se afirmar que, em uma análise comparativa e estratégica, o Brasil procurou participar de forma assertiva na CPLP, em que pese as priorizações e seletividades de cada governo aqui analisado, haja vista a retórica apresentada pelos governos analisados, muito pouco foi feito dentro de uma política de inserção por meio da mundialização e multilateralização de suas relações internacionais, baseada em suas capacidades (*soft e hard power*). Oportunidades econômicas e estratégicas comuns no “mar que nos pertence” poderiam ser mais bem aproveitadas, já

que o atendimento de demandas dos Estados-membros da CPLP, também interessam ao Estado brasileiro, como o ordenamento espacial marinho, a segurança marítima, a exploração de recursos vivos e não vivos por meio de políticas marítimas correlatas.

Ademais, a Defesa Nacional não pode estar apartada da política externa. Ações na Namíbia e, de forma mais estrita em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe são positivas ao combinarem conceitos díspares de dissuasão e cooperação em uma estratégia *smart*. Essa exequibilidade é confirmada, pois como afirma Figueiredo (2015, p.62):

“O poder e a política devem vincular-se à independência nacional que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento, assim como se pode dizer que não ocorre verdadeiro desenvolvimento sem sistemas críveis de defesa. Desenvolvimento e defesa são conceitos que não podem ser pensados indissociadamente”.

Contudo, constatou-se que ao longo desses vinte anos, houve alguns espasmos econômicos e estratégicos que a necessidade de maior vontade política e maiores recursos financeiros acabaram por inibir boas iniciativas em África e, mais especificamente, na CPLP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira, no período colocado sob inspeção, privilegiou, em termos de suas diretrizes globais, as relações com os Estados emergentes visando protagonismo no sistema internacional. Baseou-se tal política, por um lado, na compreensão das mudanças que ocorreram no sistema de relações internacionais após o término da Guerra Fria (1945 - 1991). Por outro, na busca de uma política externa mais autônoma, em um contexto de rearranjo do sistema internacional, propício à ascensão de novas (médias) potências no cenário mundial. Nessas circunstâncias, a política externa brasileira se, em geral, visou lançar pontes com países emergentes, dedicou particular atenção aos países africanos, especialmente aos de fala portuguesa - PALOP - e à CPLP, como organização internacional.

Maior ênfase nas relações com a África passou a ocorrer ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ganhando

ainda mais assertividade no decorrer do governo Lula e em boa parte do governo Rousseff. A persistência dessa política impulsionou participação mais ativa do Brasil na fronteira atlântica, notadamente, *et pour cause*, na CPLP

A política externa em relação a CPLP no período não levou à celebração de alianças militares que elevassem os níveis de segurança marítima dos Estados-membros em suas águas jurisdicionais, inclusive porque a constituição da comunidade não teve esse objetivo como uma das suas finalidades. Na verdade, não se cogitou na possibilidade de alianças militares no âmbito da CPLP, mas se manobrou no sentido de se criar uma “comunidade de segurança”, no sentido que lhe foi dado por Deutsch (2015), em 1957, no livro *“Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience”*, ou seja, não conceber que um Estado vizinho possa ser seu inimigo pelo simples fato dele existir, e que o desenvolvimento de uma identidade comum, motivada por vínculos sociais, políticos, econômicos, psicossociais etc., resulta em um sentimento de pertencimento que torna a guerra entre eles inconcebível.

Houve ciência (e consciência) de que a construção de uma aliança militar entre os países da comunidade encontraria dificuldades, talvez incontornáveis, tendo em vista prováveis ingerências de potências extra regionais, não se podendo desconsiderar o status de Portugal como membro da OTAN. Isso não impediu, entretanto, que o Brasil celebrasse acordos bilaterais de cooperação em defesa com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, sendo instalados nesses países Núcleos de Missões Navais. Esses acordos foram negociados durante o governo Lula e implementados durante o governo Rousseff. Não se dispõe, no momento, de dados e elementos que permitam avaliar se a política externa brasileira expandirá esses acordos. Pode-se supor que tal expansão permitiria a construção de um cinturão logístico e dissuasório, que requereria fortalecimento do *hard power* não só do Brasil, mas dos demais Estados-membros da CPLP, visando se contrapor geograficamente ao cinturão de ilhas presentes no Atlântico Sul, controladas, direta ou indiretamente, por potências extra regionais.

Não obstante tudo que já foi realizado para aproximar o Brasil da CPLP, o que se observa é que há muito mais a fazer: as iniciativas brasileiras estão abaixo do que se poderia considerar como relações privilegiadas. Faltam estudos que embasem a ampliação dos processos de integração e complementaridade entre os Estados-membros da comunidade, não apenas pelo valor econômico que agregam, mas também por seu alto valor estratégico. Esta comunidade possui raio de ação que engloba quatro continentes..

Políticas coordenadas e sintonizadas, por meio de cooperação nas áreas civil e militar, podem gerar não só mais desenvolvimento, como também maior protagonismo no sistema internacional.

Do lado brasileiro não basta contar com a retórica de países de mesma língua e raízes históricas que se entrecruzam. Há de se dispor de políticas que sejam capazes de bem avaliar as tendências do poder no sistema político mundial, maximizando os recursos disponíveis e colocando em ação estratégias que deem ênfase às alianças, instituições e redes, no atual contexto de informação globalizada. Não cabe especular se o Brasil será um ator hegemônico ou um player respeitado no sistema internacional: conquistas nunca estão no plano do “querer ser”, mas no plano do “poder ser”. Sucessos ou insucessos podem ser empiricamente mensurados e analisados. O Brasil tem, no caso da CPLP, apesar de todos os senões e obstáculos, empregado com êxito ferramentas de estratégia smart, de uso dual, tanto no campo da cooperação, como no da dissuasão.

THE COMMUNITY OF PORTUGUESE-SPEAKING COUNTRIES AND THE STRATEGY OF INTELLIGENCE POWER PROJECTION OF BRAZIL: AN ANALYSES OF THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY, 1995/2016

ABSTRACT

This article aims to analyze the importance of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP) to Brazil from a strategic point of view. The analytical scheme proposes two aspects: cooperation and dissuasion. The latter was evaluated, in particular, having as a parameter the means of actions derived from the institutional strengthening that security and defense require against the interests of the Brazilian State in its strategic environment. The time frame covered the period between 1995 and 2016, in the transition of foreign policies from so-called “autonomy through participation” foreign policies in the Fernando Henrique Cardoso government to “autonomy through diversification” in Lula and Rousseff governments. The analysis concluded that, being still insufficient Brazilian military hard power, to the needs that a regional leadership requires in the South Atlantic, Brazil’s strategy has led to the application of soft power in its version of smart power. The research had empirical basis to query the historical documents and the support of the relevant literature.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Defense Policy; CPLP; Cooperation; Dissuasion; Smart power; Strategic Environment.

REFERÊNCIAS

- FONTES PRIMÁRIAS

ACORDOS e ajustes do Brasil com Cabo Verde. Sistema Consular Integrado, Sistema de Atos do Itamaraty. Disponível em: <http://daimre.serpro.gov.br/lista_ato_todos?form.button.Search=Pesquisar&palavra_chave=Cabo%20Verde&b_start:int=30&assunto=&captcha=ufieb&aonde_ato=0>. Acesso em: 26 mai.2016.

ACORDOS em todas as áreas de CSS com São Tomé e Príncipe. Sistema Consular Integrado, Sistema de Atos do Itamaraty. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_todos>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, D.F., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, e http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 jul. 2018.

_____. Decreto Legislativo n 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 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25jul.2018.

_____. Ministério da Defesa. MD-35-G-01. Glossário das Forças Armadas, Brasília, DF, 2007a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. CPLP, 2014a. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cplp> Acesso em 25jul 2014.

_____. Secretaria de Planejamento Diplomático. Repertório de política externa: posições do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Portaria Nº 444/MB, de 12 de agosto de 2013. Cria o Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Portaria Nº 533/MB, de 10 de novembro de 2014b. Cria o Núcleo da Missão Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe.

DOD DICTIONARY. Dictionary of Military and Associated Terms. United States of America Department of Defense. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>. Acesso em 07abr.2019.

ENTREVISTA com Amorim. Sítio do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/03/28/brasil-precisa-de-poderio-para-se-impor-diz-amorim>.> Acesso em: 05abr.2019.

HISTÓRICO da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Sítio da ABC. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>. Acesso em 12mai.2018.

- Fontes Secundárias

AMORIM. Celso Luiz Nunes. A política de Defesa de um País Pacífico. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 7-15, jun. 2012.

ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. A smarter, more secure America. Commission on Smart Power. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

AYRES PINTO, Danielle Jacon. Smart Power: os pilares deste poder na política externa brasileira. In: 3º Encontro Nacional ABRI – Governança Global e novos atores, 2011, São Paulo. Anais do 3º Encontro nacional ABRI - Governança Global e novos atores. Belo Horizonte: ABRI, 2011. v. 1. p. 2-18.

BEAUFRE, Andre. Introdução à Estratégia. Madri: Silabo, 2004. 152 p.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves. Cooperação em matéria de defesa no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 43-55, jun. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Fernando Henrique Cardoso II (depoimento, 2007). Rio de Janeiro, CPDOC/FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV), 2010.

CERVO, Amado Luiz; e BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Amado e LESSA, A.C. O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional. V.57, N.2, Brasília: 2014.

CPLP. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A Estratégia da CPLP para os oceanos. Os Mares da Lusofonia – intervenções do II Congresso. Jornadas D. Carlos – 2010. Lisboa: ed. Inês Ponce Dentinho, 2012. 368p.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. Political community and the North American area. Princeton University Press, 2015.

DIONISIO DA SILVA, Daniele. O Atlântico de Língua Portuguesa em Perspectiva Comparada de Segurança e Defesa – dos documentos políticos às elaborações estratégicas. Tese (Doutorado em História Comparada) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Rio de Janeiro, 2015.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima e MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias “O Papel do Brasil na Segurança do Atlântico Sul”. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro: v.21, n.2, 2012, p 25-62, jul/dez 2015.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Pensamento Estratégico Brasileiro Discursos. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura. 2015.

FREIXO, Adriano de e RODRIGUES, Thiago. A Política Externa de volta à Sombra. Coluna Tendências e Debates. Jornal Folha de São Paulo de 06/08/2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/08/1496241-adriano-de-freixo-e-thiago-rodrigues-a-politica-externa-de-volta-a-sombra.shtml>>. Acesso em 15 mai. 2016.

FREIXO, Adriano de. 30 anos depois, Serra retoma as diretrizes do banqueiro Olavo Setúbal no Itamaraty, publicado na seção Política do jornal eletrônico VIOMUNDO. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/adriano-de-freixo-30-anos-depois-serra-retoma-as-diretrizes-do-banqueiro-olavo-setubal-no-itamaraty.html>>. Acesso em: 25 jul.2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). Revista Brasileira de Política Internacional, Vol.40, Nº 1, jun. 1997. (p. 18-40).

GONÇALVES, Williams e MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira. Estudos Históricos, Vol. 6, nº 12. Rio de Janeiro, CPDOCFGV, 1993. (p. 211-246).

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph S. Power and Interdependence

in the Information Age: Foreign Affairs, vol. 77, n. 5, Sep/ Oct., 1998, p. 81-94.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomacia Brasileira: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

LESSA, Antônio Carlos. História das Relações Internacionais: a Pax Britannica e o mundo do Século XIX. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LUMSDAINE, David Halloran. Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989. Princeton University Press, 1993.

MENDONÇA JÚNIOR, Wilson. Política Externa e Cooperação Técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

MILANI, Carlos RS. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, v. 25, n. 65, 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2009.

MRE, MD. Dados desclassificados. Banco de Dados. 2016.

NYE, Joseph S. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York. Public Affairs. 2004.

_____. O Futuro do Poder. São Paulo: Benvirá, 2012. Tradução de Magna Lopes.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política Africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? Conjuntura Austral, V.6, N.29, p.29-48, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e

vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, nº 02: p. 136-153, 2008.

PENNA FILHO, Pio e LESSA, Antônio Carlos “O Itamaraty e a África: origens da política africana do Brasil, in *Estudos Históricos*, vol. 1, nº 39, 2007, pp. 57/81.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Os Impérios Nucleares e seus Reféns*. Rio de Janeiro, Graal, 1984.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da Política Externa: a Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

RIBEIRO, C. O. *Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)*. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada à USP, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. In: ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. *Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Caribe*: Buenos Aires, 2016.

SARAIVA. Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais (R:I)*, N.44, p.25-35, 2014.

SILVA. Luis Inácio Lula da. Discurso do embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula da Silva. *A Política externa do Brasil*. Brasília. IPRI/FUNAG 2003, 80p.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula*

da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul/dez. 2007, v. 29, n. 2.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. 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. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). 2017, 366p. Disponível em: <<http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2017/Dissertao%20Alexandre%20Rocha%20Violante.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

WISENTINI, Paulo F. Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. A Política Externa Independente: história e diplomacia, p.17-31. In: FRANCO, Alvaro da C. (organizador). Documentos da Política Externa Independente, Volume 2. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. AGO/DEZ 2007,

_____. O Caótico Século XXI. Rio de Janeiro, Alta Books Editora, 2015.

MILITARY TECHNICAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT – THE BRAZILIAN PERSPECTIVE OF INTERACTION FOR THE 21ST CENTURY

Daniele Dionisio da Silva¹

Carolina Ambinder de Carvalho²

ABSTRACT

Cooperation and development are common themes of Brazilian foreign policy. Brazil has participated in the evolution of international cooperation for development since the beginning, for many years as a recipient country. Recently, Brazil has become interested in being an international protagonist in the area of development and cooperation. Since 1999, with the creation of the Ministry of Defense, it has been possible to think about unified military technical cooperation (MTC). In this Brazilian outlook for interaction in the 21st century, horizontal MTC stand out, with Africa being an area of attention. In this paper, we analyze aspects of Brazilian MTC with the Community of Portuguese Language Speaking Countries (CPLP). We consider the possibility that MTC can be presented as an element of Brazilian paradiplomacy for development. Unlike the Organization for the Cooperation and Economic Development (OECD), Brazil includes MTC as an element of development cooperation, believing that security and defense are issues directly related to development. The recent stage of the MTC of Brazil with CPLP states has resulted in more coherent defense, security and development policies linked to Brazil's interests. Brazil created the Brazilian Cooperation Agency (ABC). However, many of the MTC projects carried out by Brazilian armed forces with other countries are performed outside the Agency. Therefore, we analyze MTC through projects of the ABC, Ministry of Defense and the armed forces.

Key-Words: Technical Military Cooperation. Development. CPLP. Brazil

¹ Doutora. Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: danidds@yahoo.com.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0716-0643>

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: carolinaambinder@outlook.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7503-3809>

INTRODUCTION

One usually sees the Brazilian perspective of military technical cooperation (MTC) for development compared to that of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), without including projects and programs in these areas as development issues. However, we realize that the Brazilian view³ considers the OECD proposal for technical cooperation for development to be restricted to the economic field⁴. The Brazilian view of MTC for development has a different perception, much more aligned with the technical cooperation for development promoted by the United Nations Development Program (UNDP). These proposals are based on initiatives that give benefits in terms of public administration and development of the state that receives the cooperation, where security and defense can be elements of technical relevance similar to health, education or electoral issues.

Considering that the OECD is the most renowned actor in development cooperation, we point out that the concept of development proposed for great powers has long been based on economic growth, with no relevant variables such as social and educational growth or improvement in quality of life, or promotion of the guarantee of fundamental rights. On the other hand, the twentieth edition of the UNDP report (2011) emphasized that “people are the true wealth of a nation,” so that development should not be limited to the idea of accumulation of wealth and capital of a state. The United Nations proposes that the development of a country must be linked to human development, aiming at an environment capable of providing long, creative and healthy lives. This UNDP perspective is aligned with Amartya Sen’s thesis, where development is perceived as an

³ Brazil is not a member of the OECD and its Development Assistance Committee; it did not accept the Paris Declaration on Aid Effectiveness because it believed they reinforced the economic priorities of Northern donors; but Brazil has actively participated in the theme.

⁴ The establishment of the Marshall Plan for the reconstruction of Europe led to the creation of the European Organization for Economic Cooperation in 1961, which was succeeded by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). According to Article 1 of the Convention signed in December 1960, the OECD aims to promote policies aimed at: achieving the highest level of economic growth and sustainable employment and raising the quality of life in the member countries, stability and contributing to the development of the world economy; contribute to the economic expansion of member and non-member countries; contribute to the expansion of world trade, on a multilateral and non-discriminatory basis, in accordance with international obligations.

amplifier of subjective and individual freedoms⁵.

Following the OECD perspective, until the 1980s peripheral countries and recipients of foreign aid or international cooperation for development (ICD) generally received vertical cooperation actions focused on industrialization and the adoption of public policies aligned with the capitalist model, especially considering the ideological dispute of the Cold War⁶. International development cooperation was rarely aligned with improvement of the social structure or with the guarantee of fundamental rights. However, in the Cold War, with the movement of non-aligned countries and decolonization process in Africa and Asia, questions about this vertical and economic focus of ICD emerged. Alternative models and principles were launched in 1977 at the 32nd session of the United Nations General Assembly on Trade and Development, which also brought together peripheral and semi-peripheral countries that tried to influence the process and find areas of mutual interest.

At the end of the twentieth century, new questions to this model of international cooperation for vertical development emerged. At this time, the peripheral and semiperipheral countries already had a minimum alignment of interests and a movement (South-South cooperation) arose in the field of cooperation. This topic highlighted that successful public policies produced in the South can be adjusted to their realities by cooperation. It was a new model of cooperation that could share similar perceptions and degrees of development⁷. Besides that, in the early years of the twenty-first century, emerging countries have been using development promotion as one of their foreign policy strategies.

According to the report “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009⁸”, during this period, Brazil

⁵ A Compreensão e Cooperação para desenvolver outro: a nova descolonização do século XXI. Álvaro Neto e Jaqueline de Vasconcelos. Available at: <http://veredas.favip.edu.br/ojs/index.php/veredas1/article/view/301>. Accessed 7 March 2019.

⁶ We should add that development cooperation during the Cold War already included the strategic and security topics, such as military training within the framework of the North Atlantic Treaty Organization and the Organization of American States.

⁷ A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995 a 2005. Carlos A. I. Puente. Brasília: FUNAG, 2010. Available at: funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf. Accessed 7 March 2019.

⁸ Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Marcos A. M. Cintra. Brasília: IPEA, 2010. Available at: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874. Accessed 7 March 2019.

invested 2.9 billion reais. Of this amount, 76% corresponded to contributions to international organizations or international banks, and humanitarian assistance and technical cooperation increased significantly, from 28.9 million reais in 2005 (7.53% annual investment) to 184.8 million reais in 2009 (25.51% of the amount). Thus, development cooperation by the Brazilian government has increased significantly in the last ten years, so that now it is equivalent to the amount invested by Canada and Sweden⁹.

BRAZIL, COOPERATION FOR DEVELOPMENT AND SECURITY ISSUES

Another relevant aspect of modern international development cooperation is the responsibility given to IDC to contribute to global stability and international security. Nevertheless, this is a controversial point. According to Bruno Ayllón, the securitization of the ICD was a consequence of the September 11, 2001 attacks. After that, the concentration of official development assistance went to the key countries where there was a perceived need to fight against international terrorism. Since the 1990s, the United Nations has been a relevant actor in peace and security and promoting development. Among its actions, we can highlight peace operations under the aegis of the Peacebuilding Commission, created in 2006, or other actions that relate security and development, such as cooperation programs for Security Sector Reform and for Disarmament, Demobilization and Reintegration of combatants. In the UN structure, the articulation among peace, security and development gained even more emphasis with the extension of the concept of security in the 1980s and the raising of human security to a higher political level in the 1990s.

According to Sanahuja, since the 1980s, security concepts have been expanded, incorporating economic, political, social and environmental subjects. The traditional emphasis on state security has gradually incorporated new concepts that give relevance to the security of people, their environment and their livelihoods. Besides that, cooperation agencies and development aid policies were confronted with crisis and armed conflict prevention and management, as well as post-conflict reconstruction. Development and cooperation policies started to include the security issues for the purpose of building sustainable states, not just

⁹ We note the difficulty of drawing comparisons between countries' cooperation budgets, because there is no world standard of elements that should be included in these budgets.

limiting the agenda to infrastructure and economic activity as in the past. In short, an international consensus and a comprehensive agenda of peace-building policies is now entrenched, bringing agreements and documents to the UN or the Organization for Economic Co-operation and Development committees, such as the Development Assistance Committee (DAC¹⁰).

Also regarding this issue of securitization of ICD, we point out the adoption of the Sustainable Development Goals (SDG) in the framework of the UN, in August 2015. The agreement contemplates 17 objectives and 169 goals, in diverse areas, such as eradication of poverty, food security, reduction of inequalities, inclusive economic growth and governance. Goal 16 – “promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels,” reinforces the UN perspective that it is not possible to have sustainable development without first having a peaceful and just society. The new Agenda recognizes the importance of peaceful, just and inclusive societies, also considering the importance of human rights. With the SDG, factors that raise violence and insecurity, such as inequality, corruption, poor governance and illegal arms and financial flows, are now themes of the UN Development Agenda¹¹. For some countries, the insertion of these themes is also a source of conflict, especially the undeveloped ones that fear intervention actions and relaxation of the concept of sovereignty.

From the perspective of Latin American countries on this point, we highlight a debate between the Pandiá Calógeras Institute of the Brazilian Ministry of Defense (MD), the Norwegian Institute of International Affairs and the International Institute for Strategic Studies, in February 2016, with employees of Latin American governments and academics, in order to consider ways to advance the UN’s peace and security agenda. Two proposals were presented: to avoid securitization and militarization of development assistance, but to ensure the complementarity of actions aimed at security and development; and to make a distinction between agendas and priorities associated with counterterrorism and anti-organized crime activities on the one hand and peacekeeping, peacebuilding and women’s rights agendas on the other. This vision has

¹⁰ Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. José A. Sanahuja. Available at: dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=497854. Accessed 7 March 2019.

¹¹ Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. United Nations Available at: www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf. Accessed 7 March 2019.

strong alignment with the Brazilian approach.

According to Bruno Ayllón, these questions about the securitization of ICD occur in a context different from the emergence of South-South relations during the Bandung Conference. If the spirit of that time was the search for alternatives within the Cold War, now, the logic that leads emerging countries to intensify South-South cooperation¹² is to promote their international insertion, creating new mechanisms for political dialogue. The author adds that today one can see a process of disruption of the monopoly of cooperation of the OECD countries, building a “new aid architecture” that includes many emerging countries as cooperation donors. This international insertion in a new architecture would allow the military element to act with legitimacy of the Security Council, such as Brazil’s participation in MINUSTAH.

Considering this, we propose that Brazil is one of those emerging countries that seeks international insertion, where ICD has become a relevant key. Therefore, Brazil tends to follow the securitization of ICD, despite its historical discourse of nonintervention and peaceful settlement of disputes. In the Brazilian’s historical approach, as elements of this securitization of ICD, we can highlight its participation in multilateral peace operations of the UN¹³, including the armed forces’ participation in activities of international

¹² South-South Cooperation (SSC) is a concept that includes a range of elements that compound relations between developing countries in temporary coalitions for multilateral negotiations. SSC would also be part of international development cooperation (IDC). The foundations for SSC began in 1978 when the Buenos Aires Plan of Action was established by the UN. *Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual*. Iara C. Leite. Available at: www.mundorama.net/?article=cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite. Accessed 7 March 2019.

¹³ Between 2005 and 2009, the Brazilian budget was equivalent of 307 million dollars for peacekeeping operations, including equipment, supplies, administration and logistics. The UN reimbursed Brazil approximately 127 million dollars, which suggests that the country invested about 180 million dollars. CINTRA, *Cooperação Brasileira para Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*, op. cit. Brazil has been sending troops or observers since the Suez crisis, contributing in the Dominican Republic, Mozambique, Angola, East Timor and recently Haiti. Only on three occasions did Brazil contribute significant contingents: UNEF I (battalion with 600 men); UNAVEM III (military and police observers, infantry battalion - 800 men, engineering company - 200 men, two advanced health posts, 40 staff officers); and MINUSTAH (more than 37,000 military personnel). Nevertheless, Brazil was in a position of command six times: UNEF I (two generals had operational command of the mission), UNAVEM I, II and UNPROFOR (commanded the contingent of military observers), ONUMOZ (commanded the military component during a year) and MINUSTAH (commanded the military force since the implementation of the mandate in 2004). Brazilian tasks in conflict areas are border and ceasefire monitoring, seizure and assurance of arms, logistical transport, installation of bridges, escort of authorities, verification of elections, demobilization and integration of combatants, civil administration of the territory in

cooperation for development by the Brazilian Agency for Cooperation of the Ministry of Foreign Affairs, the Community of Portuguese Language Speaking Countries and the Union of South American Nations.

In 2014, Ambassador Antonio Patriota said that Brazil believes that stability and peace are essential for development. He also pointed out that effectively sustainable peace can be only achieved if governments and civil society, together, deal with the causes of conflict¹⁴. This is not a new position; he reiterated the argument produced by Brazil about the interdependence between security and development. He also emphasized the importance conflict prevention and Brazilians' desire to reform multilateral institutions, not only the UN Security Council, but also the Peacebuilding Commission. This point of view expressed by Patriota is not unanimous in the Foreign Ministry; some diplomats oppose including the topic of security in development cooperation, considering that the majority of contemporary armed conflicts are internal and any Brazilian interference would be contrary to Article 4 of the Brazilian Constitution, which states that stresses nonintervention and maintenance of sovereignty are elements of the nation's international relations¹⁵. However, these same diplomats assume that many of these armed conflicts are influenced by global factors, making the situation more complex, which would legitimize the UN actions through the Security Council. In fact, Brazil agrees with the concept of peacebuilding within the framework of the UN, although it does not support the association of the discourse of "fragile countries" and "statebuilding", and recurrently highlights that inequality and poverty

conflict, and maintenance of law and order, among others.

¹⁴ Brasil dará uma chance à paz na agenda pós-2015? Robert Muggah and Eduarda Hamann. Available at: www.huffpostbrasil.com/robert-muggah/o-brasil-dara-uma-chance-a-paz-na-agenda-pos-2015_a_21666744/. Accessed 7 March 2019.

¹⁵ "Brazil has been against military intervention even in the face of human rights violations in Kosovo (1998-1999), or in Darfur/Sudan (2004-2006). However, the country was in favor of military intervention in Rwanda (1994). Brazil rejected the use of force in Libya (2011) and in Syria (2012). Since the beginning of the Lula administration, Brazil has drawn attention to reduce inequality and poverty as a means of guaranteeing security. The Brazilian view would be supported by the focus on prevention, the use of force only as a last resort, the importance of not causing more damage or instability than is trying to solve, always emphasizing the necessity of authorization by the UNSC and the relevance of monitoring and accountability. These elements are present in President Dilma Rousseff's Speech at the opening of the 66th Session of the UNGA in September 2011, where the Brazilian vision of 'Responsibility while Protecting' (RwP) is presented in counterpart to the doctrine of 'Responsibility to Protect' (R2P)." Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice. Eduarda Hamann. Available at: <https://issuu.com/gcdp/docs/a-rising-global-player-struggles-to>. Accessed 7 March 2019.

can lead to increased crime and violence¹⁶. As Sanahuja says, the issue of “failed states” or “fragile states” is at the center of the academic and political debate on the nexus between security and development, which is one of the elements the securitization of the agenda of development in recent years¹⁷.

There is a dual behavior of Brazil¹⁸ in relation of the nexus between security and development, both in the political-diplomatic (MRE) and in the politico-military (MD) spheres, something that influences actions of Brazil’s ICD this century. This dual focus of the security and development nexus is partly visible in Brazil’s engagement in Haiti¹⁹, which has been the greatest Brazilian political-military activity abroad in the last decade. It can be added to this dynamic that Brazil, as an emerging country, as proposed in the overall strategy of Lula²⁰, Nelson Jobim and Celso Amorim, could not produce the concept of development in a conservative way, mainly because Brazil would have lessons and good practices to share in political and social fields, and also in the armed force field²¹. This commitment

¹⁶ A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes. Robert Muggah and et al. Available at: https://igarape.org.br/pdf/promocao_da_paz.pdf. Accessed 7 March 2019.

¹⁷ SANAHUJA, Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores, op cit.

¹⁸ According to Amorim (2003), Minister Lafer introduced the concept of “constructive moderation” to guide this dual engagement of foreign policy in peace and security issues between 2001 and 2002. Muggah and et al., A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes, op. cit.

¹⁹ The Brazilian battalion in MINUSTAH engaged integrated security and development activities, with initiatives supported by the ABC, such as the construction of wells, roads and houses, as well as conducting robust military operations. The Brazilian cooperation with Guinea Bissau also reveals a link between security and development activities (UN Peacebuilding Commission for Guinea Bissau). O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil. Eduarda Hamann. Available at: igarape.org.br/wp-content/themes/igarape_v2/pdf/IPEA_cap_especialistas_civis.pdf. Accessed 7 March 2019.

²⁰ In the Lula government, some measures suggested that defense would have new space in the conception of foreign policy. In this direction, initiatives such as the reformulation of the National Defense Policy (PND), the launch of the National Defense Strategy (END), and the creation of the South American Defense Council (CDS), contributed to bring this topic closer to foreign policy. Novos Tempos? Considerações sobre Diplomacia e Defesa no Governo Lula (2003-2010). Alexandre Fuccille and et al. Available at: journals.openedition.org/nuevomundo/69531?lang=fr. Accessed 7 March 2019.

²¹ The USA promoted the creation of the Organization of American States in 1948, and Brazil participated as a recipient of OAS development cooperation, mainly training armed force actions of the Latin American nations inserted in the ideology of the Cold War. After the end of Cold War, in July 2008 the US Navy reactivated its 4th Fleet, expanding its engagement in military exercises in the Atlantic Ocean; in 2007, it created the African Command of the United States with strategic priority of action in the Gulf of Guinea region;

to the maintenance of peace is consistent with its multilateralism as well as being a means to strengthen Brazil's influence. More than that, peacekeeping activities would also reinforce domestic priorities, including adequate training and equipment for the military²², as well as becoming a currency of exchange between the military and government for strategic projects desired for many years.

Speaking little more about Brazil's great strategy, we can highlight the roles of the jurist Nelson Jobim²³ and the Ambassador and Defense Minister Celso Amorim for the alignment of Brazilian foreign policy issues with MTC in countries considered strategic²⁴. On several occasions, considering the relationship between development and security and the Brazilian approach, the ambassador affirmed that Brazil was not guided by nonintervention in the internal affairs of other states, but considered the nonintervention concept in light of another precept, based on solidarity and non-indifference. Amorim stated more than once that Brazil should be able to combine "hard power" with "soft power" in its overall strategy²⁵. The political performance of Minister Amorim was relevant for the implementation of effective activities in relation to Africa, especially for MTC. In addition, the fact that the second version of the PDN (2012) was drawn up when the Ministry of Defense was under the command of an experienced diplomat certainly contributed to the PDN being well attuned to the main lines of foreign policy, particularly with regard to the characterization of the international and regional environment and the

in 2009 it installed a radar system in the Sao Tome and Principe maritime zone; and since 2010 it has been promoting a naval assistance project for countries of the Gulf of Guinea to promote maritime security.

²² Muggah and et al., *A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes*, op. cit.

²³ Nelson Jobim took over in 2007 and remained until the first year of the Dilma Rousseff administration (2011), being the longest-serving minister of defense until today. According to Fuccille et al., among other things, Jobim's success as MD was due to the political will of the government to advance a Brazilian defense agenda, combined with the institutional profile of the minister, who had broader capacity for dialogue. Fuccille and et al., *Novos Tempos? Considerações sobre Diplomacia e Defesa no Governo Lula (2003-2010)*, op. cit.

²⁴ The PND of 2012 proposed that in its strategic environment, the country seeks to deepen relations of cooperation. The strategic environment extends beyond the South American region, including the South Atlantic and the neighboring countries of Africa, as well as Antarctica.

²⁵ *Projeção de poder com Soft Power: a convergência entre atuação do Exército Brasileiro e a PEB para a África (2003-2014)*. Marcelo de J. Santa Bárbara. Available at: www.pggest.uff.br/images/Disserta/2016/Marcelo%20Santa%20Barbara.pdf. Accessed 7 March 2019.

discursive articulation between the two areas throughout the document²⁶. Amorim reconciled in his political trajectory, diplomacy and defense in the period in which the Brazilian State return to interest in Africa. Thus, due to his influence there has been an increase of Brazilian MTC for Africans, especially for Portuguese speakers, legitimized in the discourse of cooperation for development.

MILITARY TECHNICAL COOPERATION AND THE BRAZILIAN PERSPECTIVE

Although technical cooperation has been provided by Brazil for some four decades, in this century the activity has gained volume in terms of resources and numbers of actions, as well becoming a political element of Brazilian foreign policy. The budget of the Brazilian Cooperation Agency practically tripled between 2006 and 2010, from 19 million reais to 52 million reais²⁷. Considering the 80 countries to which Brazil has provided technical cooperation, 23 are on the list of fragile countries of the World Bank or OECD (2012) (corresponding to 28.75% of the total number of countries²⁸). The range of issues in which Brazil cooperates is very broad, ranging from health policies to land improvement policies for family agriculture. This approach is present in Brazil's activities in Haiti and Guinea Bissau, for example, countries where Brazil combines security consolidation with support in more development-related areas such as health and agriculture. The cooperation structure generally involves Brazilian governmental institutions that have know-how in the area of cooperation, for example, Embrapa in the area of agriculture, Fiocruz in the area of public health and the Armed Forces in the area of security management at ports and airports as well as border surveillance issues. Some countries, such as Portugal, call this type of action an element of paradiplomacy, foreign policy actions conducted by subnational state actors²⁹.

²⁶ A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: continuidades e convergências. Alcides C. Vaz. Available at: www.plataformademocratica.org/Arquivos/O_Brasil_Governanca_America_Latina_Que_Tipo_Lideranca_Possivel.pdf. Accessed 7 March 2019.

²⁷ Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanisms and future prospects. Lídia Cabral and Julia Weinstock. Available at: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf. Accessed 7 March 2019.

²⁸ Cooperação Técnica Brasileira - situação atual, desafios e possibilidades. Iara C. Leite and Eduarda P. Hamann. Available at: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Nota_estrategica_04_outubro.pdf. Accessed 7 March 2019.

²⁹ Paradiplomacy can be defined as the involvement of subnational governments in

In this article, we define technical cooperation as the implementation of joint projects involving experts for personnel training, production of teaching material, also possibly including donation or construction of equipment, as well as conducting diagnostic studies and research in a specific thematic area. International technical cooperation (ITC) was established by Resolution 200 of the UN General Assembly in 1948. According to Amado Cervo, Brazil has a conceptual evolution of thinking of ITC, in which ITC moved from its primitive meaning, technical assistance, to that of technical cooperation for development. The Brazilian Cooperation Agency (ABC), created in 1987 at the Ministry of Foreign Affairs, is the preponderant but not exclusive actor of Brazilian ITC, and aims to engage in technical cooperation with high-level participation of personnel and national agencies. Initially, the Agency was focused on the cooperation received, although now this is a lesser part³⁰. In recent decades, the focus has been on the cooperation offered to developing countries. The TC provided by Brazil, whether in the health area or military area, is directly related to the conception and implementation of successful national public policies, aiming to produce public administration benefits for the recipient countries. The relationship between the domestic plan (successful public sector policies) and the international plan (foreign policy) is relevant to understand the exact dimension of the Brazilian technical cooperation agenda³¹. We propose that this agenda fits perfectly into this relationship.

The ITC provided by Brazil has as main external partner and sponsor the United Nations Development Program. Hence, we consider

international relations, through the establishment of permanent or temporary (ad hoc) formal and informal contacts with foreign public or private entities, aiming to promote socioeconomic or political results, as well as any other external dimension of its own constitutional competence. *Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional*. Alvaro C. C. Branco. Curitiba: Juruá, 2011.

³⁰ According to Amado Cervo, the TC provided by Brazil to the developing countries, registered until the 1990s in the ABC archives, did not always correspond to formal projects, and was more of a demand for cooperation that reached the government or Brazilian agencies, registering around of 700 initiatives. The Brazilian executors were the same state agencies that in Brazil had previously participated in the ITC provided by the countries of the North. The sponsors, in addition to government agencies, were the UNDP, UN agencies and, to a lesser extent, cooperation between the countries of the region, the OAS and the Inter-American Development Bank. *Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. Amado Cervo. Brasília, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.37, n.1, 1994, pp. 37-63.

³¹ ABC 30 anos: história e desafios futuros. Carlos R. S. Milani. Available at: www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/729. Accessed 7 March 2019.

the conceptual perspective of UNDP development cooperation. Resolution 2688/1970 of the General Assembly established that the UNDP³² mandate aims to provide assistance to build self-sustaining capacities in developing countries³³. In the 1970s, this program was important for Brazilian development, including the financing of projects in the aeronautical, telecommunication, road and rail transportation and nuclear programs, helping to prepare human resources for sensitive areas³⁴. Some of these projects included officers of the armed forces.

Considering Brazil's great strategy, the country's perspective as a donor of ITC, and the issue of securitization of the IDC, we can point out that Brazilian activities for technical cooperation for development can support actions of conflict prevention, preventive diplomacy and peace-building, as well as support for UN's conflict prevention efforts. By the end of the decade 2010, Brazil had participated in 42 of the 65 UN peacekeeping operations, ranking 14th in UN budget rankings and 28th in budget rankings of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO³⁵). Brazil is a relatively small military actor compared to the great military powers, with only 1% of the volume of military spending in the world. On the other hand, Brazil has 1/3 of all military expenditures in Latin America and it is the second largest exporter of small arms and ammunition in the Southern Hemisphere. Another point is the recent investment to upgrade defense infrastructure, which places Brazil as one of the region's countries with the means to project its military capacity.

We must emphasize that the creation of the Ministry of Defense in 1999 can be considered a paradigm change for Brazilian MTC. It brought gains to strategic discussions on defense policy, civil-military relations and reframing of the Armed Forces, but also contributed to a structured

³² UNDP was created in 1965 with the union of the Expanded Program of Technical Assistance with the UN Special Fund. The program provided funds for ITC by contributions from member countries.

³³ We define self-sustainability as the capacity of the State to promote its own public policies based on its own resources.

³⁴ One of these projects is for training of personnel by the structuring of a training center of the Brazilian Navy. Another project was sponsored by the International Civil Aviation Organization and involved the Aeronautical Technology Center and Embraer. This project obtained results in terms of flight protection, computerization, airports and aeronautical ratification. Cervo, *Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*, op. cit.

³⁵ Muggah et al., *A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes*, op. cit.

MTC policy with strategic state thinking. This MTC policy has as its main element the countries of the Brazilian strategic environment. Even with some operational problems, today MTC is operationalized within the structure of the Ministry of Defense, which is the national institution responsible for formulating the country's strategic vision in the areas of defense and security. Structurally, there is an International Affairs Sub-Office which is under the Deputy Chief of Strategic Affairs, subordinated to the Joint Staff of the Brazilian Armed Forces, which is subordinated to the Minister of Defense. Each armed force also has its respective staff to structure international cooperation. The Brazilian defense officers sent abroad are subordinated to the Deputy Chief of Staff for Strategic Affairs. This structure distances the political-strategic decision-maker (minister) from those who take care of the more tactical-operational part of the MTC.

For comparison's sake, in Portugal the structure of the Ministry of Defense includes a General Office of National Defense Policy, which in turn contains Office of Technical-Military Cooperation Services, which is responsible for coordinating technical-military cooperation with African countries and Timor-Leste, preparing and negotiating Framework Programs (Programas-Quadro³⁶) with Portuguese-speaking countries; coordinating the participation of the Ministry of Defense in the defense component of the Community of Portuguese Language Speaking Countries; and proposing measures and actions for the development of the Program of Support to the Missions of Peace in Africa (PAMPA). A quick analysis of the Portuguese MTC allows us to affirm that Portuguese-speaking countries in Africa are the priority of the Ministry of Defense, something emphasized in the strategic concept of national defense. This analysis also help to explain that Framework Programs are more integrated as strategic tools than the actions in Brazilian MTC, even though the investments and the number of Brazilian activities are broader than the Portuguese. Following this comparison between Brazil and Portugal, we emphasize that both countries have tried to maintain a national military

³⁶ The "Programas-Quadro" are the tools of the Portuguese MTC that establishes the activities for cooperation. For example, the program with São Tomé and Príncipe, from 2010 to 2013, had the following objectives: support to the superior structure of the defense and of the Armed Forces of São Tomé and Príncipe; support to the Military Training Center, training of units for joint operations of public interest, humanitarian aid, crisis management and peace support; support to the Coast Guard and the Navigation Support Service. Portugal e a CTM: uma análise das potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças. Cristian C. O. Vargas. Available at: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/12242/1/Relato%CC%81rio%20-%20Cristian%20Ospina.pdf>. Accessed 7 March 2019.

representation with their embassies in the Portuguese-speaking countries in Africa, mainly through naval officers³⁷.

This alignment of Brazilian foreign policy with the defense policy for Africa has been developed in several planes: on the bilateral side (with each member of the African Union); on narrow multilateral side (with the Community of Portuguese Language Speaking Countries, with the South Atlantic Peace and Cooperation Zone Countries (ZOPACAS); and with the India-Brazil-South Africa Forum); and on the expanded multilateral side in the United Nations framework. In general, relations are established through cooperation agreements for military training³⁸ and donations of materiel, including combined military exercises. In the twenty-first century, we have seen an increase in the relationship through the creation of naval missions in African countries. Returning to the idea of a great Brazilian strategy, according to Amorim³⁹, Brazil should build a strategic environment, a belt of peace and goodwill, for which an alignment of politics, defense and foreign policy can be relevant in order to promote world peace and build a more stable and fair world.

According to Abdul-Hak, defense cooperation consists of coordination and reciprocal adjustment of states' policies against threats, considering the joint use and control of force in inter-state actions⁴⁰. This can be exemplified by NATO's actions or joint missions of the European Union. Furthermore, the history of defense cooperation has aligned with the Cold War security umbrellas. Military technical cooperation can be considered an exchange of information and experience in the field of defense and security, without the need to align common threats

³⁷ Portugal seems to have been more successful than Brazil, since in almost all Portuguese-speaking countries it has had a military advisory structure since the 1980s, while Brazil politically opted initially to provide or donate the means. However, the formation of the Namibian Navy by MB; the memorandum in the field of defense between Brazil and Angola, signed in September 2014; and the creation by Brazil in February 2015 of a Naval Mission in Sao Tome are also a recent inflection in Brazilian behavior and an attempt to incorporate in the long term the technical-strategic dimension.

³⁸ In the case of Angola, since 1995 Angolan military officers have been included in the Brazilian military education system and a regular program of visits and internships has been established.

³⁹ A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança. Marina B. Caixeta e Bianca Suyama. Available at: obs.org.br/cooperacao/download/84_8ac8a830d65bfd2455287e6308779ec8. Accessed 7 March 2019.

⁴⁰ O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil. Ana P. N. Abdul-Hak. Brasília: FUNAG, 2013. Available at: funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf. Accessed 7 March 2019.

or enemies. In addition, MTC can have elements of technical relevance similar to cooperation in health, education, or electoral issues. In this type of cooperation, there are projects to promote structural changes in countries through institutional strengthening and training of military personnel at Brazilian institutions.

Another relevant point of this Brazilian MTC is that it is more concentrated in the tactical-operational field, although it includes some high-level meetings with the purpose of promoting interoperability of forces and creating joint systems and doctrines, which includes the political-strategic scope. In addition, this MTC includes the possibility of strategic alliances for a specific common objective linked to regional issues or to international commitments. According to Caixeta and Suyama, military cooperation contributes to building trust and strengthening relations between countries. These authors pointed out that this cooperation between Brazil and the South is connected to the purposes of international cooperation for development (ICD) and at the same time seeks to consolidate zones of peace and security as regional public goods, since it is directed to countries that present social and economic vulnerability, political and institutional instability, or that are emerging from conflicts – such as Angola, Mozambique, East Timor, Haiti and Guinea Bissau⁴¹.

MILITARY TECHNICAL COOPERATION AND THE BRAZILIAN COOPERATION AGENCY

The second government of President Lula and the administrations of Nelson Jobim in the Ministry of Defense and Celso Amorim in the MRE and the MD can be considered as elements of a change in the relationship of the MRE with the MD. In 2007, the General Defense Coordination Office was created, within the framework of the General Secretariat for Foreign Affairs of the MRE. This office's propose was to deal with the political-strategic aspect of Brazilian cooperation with the Ministry of Defense; as well as other technical committees that link the MRE to other ministries. This linkage aimed to promote close interaction of foreign policy with strategic defense policy. Only after this alignment did MTC projects arise

⁴¹ Caixeta and Suyama, *A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança*, op.cit.

within the scope of the ABC⁴². Previously, Brazil's MTC was fragmented and lacked coordination, which can be attributed to the autonomy that historically guided the action of the singular armed forces in international affairs.

Another formalized partnership between the Brazilian Cooperation Agency and the Ministry of Defense, is the Technical Cooperation Agreement in the Defense Area, signed on May 4, 2010. This instrument allows expanding the activities of the Ministry of Defense and improving ABC's coordination capacity with regard to the analysis, approval and execution of initiatives in the military area, establishing, above all, the responsibilities of each party and parameters for training⁴³. The Brazilian Cooperation Agency, among other activities, concentrates the country's technical cooperation⁴⁴. The ABC website points out that the Agency has supported the provision of spots for military officer from Latin America and Africa in courses at Brazilian military academies⁴⁵, with the aim of strengthening bilateral relations through technical cooperation and the exchange of experiences with priority countries for the Brazilian government. These training missions are for officers of the Army, Navy and Air Force and intend to convey the Brazilian military experience. In the list of activities, coordinated by the Agency for security and defense issues, are more than 300 initiatives, with predominance of activities classified as military training⁴⁶, 284 defense activities carried out by the Ministry of Defense and the Armed Forces, and 28 homeland security activities carried out by the Ministry of Justice and two related to the

⁴² We emphasize that this closer relationship between ABC and MD is also a reflection of the National Defense Strategy, launched in 2008 and revised in 2012, which defines the regional environment and strategic environment as a priority focus of cooperation actions.

⁴³ *Cooperação na área da Defesa*. Site da ABC. Available at: www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/499. Accessed 7 March 2019.

⁴⁴ In the model defined for the Brazilian CSS, the ABC acts in close coordination with the ministries and public institutions that hold knowledge in the different areas of the Brazilian government. Public institutions provide the experts responsible for cooperation and the ABC pays expenses related to commuting, per diems and air fare. Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

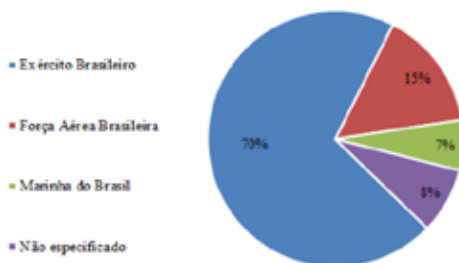
⁴⁵ The training courses are taught in Brazilian military academies, among them the Military Engineering Institute, the Admiral Wandenkolk Instruction Center, the Agulhas Negras Military Academy, the Air Force Academy, the School of Aeronautics Specialists and the Brazilian Navy War College.

⁴⁶ The training are varied, directed to different ranks of the Armed Forces and covering diverse subjects, such as: Rescue Officer; Fire Fighting; Aircraft Flight and Transportation; Training of Aviator Officers; Security and Surveillance of Maritime Traffic and Search and Rescue; Preparation for Peace Missions; and Intelligence Operations.

National Civil Aviation Agency and the Brazilian Intelligence Agency⁴⁷.

The ABC, in the period from 2010 to 2015, paid the expenses related to air fares, per diems and travel insurance. Since 2016, considering the Agency's budgetary constraints, the MD started to cover the costs of training and those previously covered by the ABC. In 2010, the ABC provided approximately 545 thousand dollars in support and benefited more than 60 South American military officers. In 2011, the ABC funded 112 training courses offered by the MD and 166 South American military officers were trained, with costs of around 1.4 million dollars. The armed force that has the largest number of courses supported by the ABC is the Army, followed by the Navy and Air Force, as shown in Figure 1.

Figure 1 - Participation of the Armed Forces in the ABC Cooperation projects from 2008 to 2014 (205 projects).



Source: ABC 30 years: history and future challenges⁴⁸

In 2013, considered one of the most active years, the ABC⁴⁹ financed for Latin America countries 20 training courses offered by the Ministry of Defense, most of them carried out by the Brazilian Army, to countries such as Argentina, Bolivia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Paraguay, Peru, Suriname and Uruguay (42 military). Considering the cooperation with Africa, during 2013, short and long-term training was provided to representatives from Mozambique, Angola, Nigeria, Cape Verde, Senegal and Sao Tome and Principe (42 military). In that year, the ABC supported the MD in the execution of the First Seminar

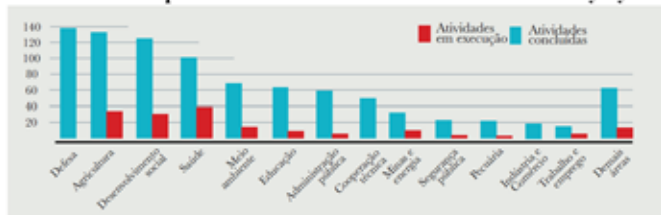
⁴⁷ Caixeta and Suyama, A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança, op.cit.

⁴⁸ Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

⁴⁹ According to the ABC's database, in the ITC actions executed in the period between 2005 and 2015, the geographical distribution of amounts for the African continent was 49.7% of the total budget, and the Latin American and Caribbean region received 31.9% of the total budget executed. Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

on Security and Surveillance of Maritime Traffic and Search and Rescue within the scope of ZOPACAS⁵⁰ and the Second Advanced Course of South American Defense, with the participation of 66 military officers⁵¹. In 2014, MTC with other Latin America countries had great importance compared to other topics, as shown in Figure 2.

Figure 2 - South-South cooperation in Latin America in amount of activity by area in 2014.



Source: Atlas of Brazilian Foreign Policy⁵²

In 2014 in Africa, MTC was offered to 33 countries with a budget of 57 million dollars, including Angola, Benin, Cape Verde, Guinea Bissau, Mali, Mozambique, Sao Tome and Principe, Senegal and Tanzania. From 2009 to 2017, the training provided by the MD in Africa included 277 military officers. Courses for African officers are usually longer and may last more than a year. For Latin America, activities are shorter (generally from 15 to 30 days). From 2011 to 2016, 263 Latin American military officers participated. In addition, the training offered by ZOPACAS (2010, 2013, 2015) and the Advanced Defense Course⁵³ for the South included 202 military officers. Portuguese-speaking African countries are particularly relevant in Brazilian MTC, mainly in technical-operational activities, since they share the same language, making it much easier to share practices through the Brazilian military experience⁵⁴.

Despite the budget constraints of the Rousseff administration, Figure 3 shows that the number of military projects for Africa increased

⁵⁰ The ZOPACAS Seminar aimed at strengthening joint search and rescue actions among members of the Zone.

⁵¹ Cooperação na área da Defesa. Site da ABC. Available at: www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/499. Accessed 7 March 2019.

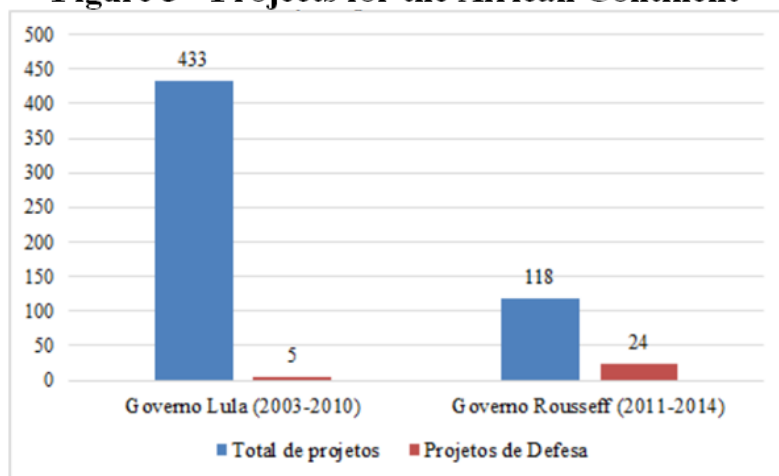
⁵² Available at: https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?campo=titulo&texto=&id_libro=1113. Accessed 7 March 2019.

⁵³ Organized annually by the Brazilian War College since 2012, CAD-Sul is developed over 10 weeks with about 30 civilians and military members of UNASUR countries, in order to develop South American thinking about defense based on regional cooperation and integration.

⁵⁴ Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

compared to the Lula government (from 5 to 24), not following the decrease of the programs for Africa in the Rousseff period (from 433 to 118). In this analysis, it is important to observe the comparison between a period of eight years (two Lula governments) and another of four years (Rousseff's first administration), to indicate the advances that were made in that government. The total number of projects increased significantly from one period to another⁵⁵. We believe this increase was due to the political performance of Celso Amorim at the Ministry of Defense, especially his incentive to military technical cooperation with the Portuguese-speaking countries, but also for the maturity of the relationship between the Brazilian Ministry of Defense and African country's defense ministries, as well as high-level military meetings within ZOPACAS and CPLP.

Figure 3 - Projects for the African Continent



Source: ABC 30 years: history and future challenges⁵⁶

It is important to note that some of the military cooperation projects coordinated by the ABC are multilateral. Bilateral cooperation is more frequent with countries of lower military capacity or with a well-established relationship with the Brazilian MD, such as the case of

⁵⁵ A PEB para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da ABC (2003-2014). Guilherme Z. de Oliveira et al. Available at: www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf. Accessed 7 March 2019.

⁵⁶ Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

Portuguese-speaking African countries. According to the ABC database, in the context of the Portuguese-speaking African countries, MTC projects were carried out under the South-South cooperation umbrella and were classified as military training activities. Army, air force and navy training courses were offered to Mozambique from 2009 to 2016; with Cape Verde from 2010 to 2016; with Guinea Bissau from 2011 to 2012; with São Tomé and Príncipe from 2011 to 2016; and with Angola from 2011 to 2016. In addition, people from the defense ministries of the countries of ZOPACAS participated in meetings sponsored by the ABC from 2010 to 2012. Since 2016, the ABC has included all actions involving Latin American and African countries in a single program called Technical Cooperation in Defense - Latin America and Africa, with activities in 2016 and 2017. Since the end of 2017, this program has included East Timor, and had activities planned up to 2018. Another project was carried out in 2017 and 2018 in order to develop African engineering capabilities in peacetime operations, one result of a triangular UN/BRAZIL/AFRICA partnership.

Finally, we draw the panorama of MTC through the Brazilian Navy with the Portuguese-speaking African countries. Many of these activities of cooperation have been carried out to promote in these countries self-sustaining capacities to manage their maritime areas. We define self-sustainability as the capacity of the State to promote its own public policies based on its own resources. Furthermore, this is perfectly in line with an element of development cooperation proposed by the UNDP.

BRAZILIAN NAVY AND MTC WITH THE COMMUNITY OF PORTUGUESE SPEAKING COUNTRIES

Without limitation of terrestrial borders, the sea is the element that connects nearly all the world's countries, facilitating international trade (remember the great Iberian navigation voyages). In this sense, every country that cares about its foreign policy should value its Navy as a potential diplomatic agent. This is understood in developed countries like England, the world's preeminent naval power until the middle of the 20th century (with World War II), and United States, whose Navy is the main armed force⁵⁷. However, there are other international actors that also have

⁵⁷ Considering the American position as the greatest military and economic power, the United States Navy has a global range, having being used recently to dissuade North Korea from conducting nuclear tests, for example.

have a strong maritime mentality.

The sea is one of the three strategic links among the Community of Portuguese Language Speaking Countries (CPLP), together with language and historical ties. As evidence of this, the organization has the Sea Subjects Forum as one of the Sectorial Ministerial Meetings⁵⁸, at which are discussed topics related to maritime safety and security⁵⁹. In this respect, the “CPLP Navies Symposium” was created. The main theme of its fifth version (in Rio de Janeiro, 2018) was “Cooperation between navies to exercise sovereignty in jurisdictional waters.” Since 2000, the FELINO exercise has been conducted since 2000 by the CPLP Member States, intended to improve the interoperability of their armed forces, their capacity of action in UN peacekeeping operations and the promotion of maritime security. The organization has issued some documents related to maritime subjects, such as the 2007 CPLP Strategy for the Oceans and the Maputo Declaration of 2013, which has maritime security as the central topic, especially in the Gulf of Guinea⁶⁰.

Considering that all the CPLP Member States are coastal, there is a general consensus concerning information sharing about procedures, techniques and pertinent rules for the use of the ocean. In this respect, Brazil and Portugal stand out because of their political and territorial importance and their measures taken. Below we list some examples of Brazilian-Portuguese naval cooperation in the last two decades:

- Courses, internships, (individual and ship), visits and operational boardings;
- Broad exchange program (including both military officers and civilians);
- Biannual meetings of the Joint Staff of the Armed Forces⁶¹ ;
- Permanent committee with semiannual conferences of commanders;
- Biannual seminar at the Brazilian Naval War College about CPLP;
- Joint exercises, mainly in the Mediterranean and South Atlantic;

⁵⁸ Available at: <https://www.cplp.org/id-3826.aspx>. Accessed 7 March 2019.

⁵⁹ “Safety” of life at the sea is related to subjects such as the marine environment preservation, whereas “security” refers to securitized topics like piracy.

⁶⁰ The main CPLP general document on Defense is the Protocol of Cooperation of Portuguese-Speaking Countries in the Field of Defense

⁶¹ Also with Angolan and Mozambican Navies.

- General Treaty of Friendship – 2000;
- Specialist group involving services of maritime security as part of the Joint Technical Commission for Oceanography and Marine Meteorology;
- Commission on Safety of Environmental Heritage – Lisbon;
- Symposium on Historical Cartography – Annual since 2009;
- Cultural and Scientific Cooperation Agreement between the Brazilian Navy and Minho University - 2013;
- Agreement between EGN and the Superior Institute of Social Sciences and Politics of Lisbon University (ISCSP/ULisboa) – 2014;
- Training of the Democratic Republic of Congo's Navy – 2016;
- Agreement on Information Sharing about Maritime Perspectives – 2017;
- Dialogue between the Brazilian and Portuguese defense industry - 2017;
- Program for Factory Acceptance Testing Abroad⁶²; and
- New Agreement on Defense Cooperation (signed on the above occasion⁶³).

We believe that the ABC and the Defense Ministry do not necessarily increase Brazilian international cooperation, but institutionalizes it. Even so, a lot of agreements can be characterized by practical actions only, being equally (or sometimes more) effective⁶⁴, as is the case of the Brazilian-Portuguese naval cooperation⁶⁵.

However, after Portugal, the CPLP Member State that most cooperates with Brazil in the naval sector is Angola. Some examples are:

- Intense exchange program;
- Defense Cooperation Agreement – 2010;
- Training of Angolan military officers – Since 2011;

⁶² Brazilian Navy Administrative Bulletins, digitalized since 2008. Available at: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-assume-direcao-do-centro-de-analise-estrategica-da-comunidade-dos-paises>. Access 15MAR19

⁶³ The first one was signed in 2005.

⁶⁴ The Brazilian Navy still lacks mapping of international cooperation, a matter that is the current research project of Carolina Ambinder of the Professional Master Program on Maritime Studies at the Brazilian Naval War College.

⁶⁵ It is important to remember that the relation with Portugal is also special because of its condition as a member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

- Brazilian assistance in the study of the Angolan Continental Shelf⁶⁶ ;
- Assistance in logistics (provision of patrol ships and uniforms)
- 2012;
 - “Atlantic Tidings”, a joint exercise also with South Africa and Namibia – 2013⁶⁷;
 - Development Program of Angolan Naval Power (PRONAVAL⁶⁸)
- 2014;
 - Joint exercises (against piracy);
 - Assistance in creating Angola’s Search and Rescue Service⁶⁹ ;
 - Laying of a submarine cable⁷⁰ ; and
 - Technical-administrative inspection⁷¹ .

Cape Verde, in turn, has a Brazilian Naval Permanent Mission (2015) as the main method for cooperation with Brazilian Navy⁷² . Other examples show the enhancement of this relation recently:

- Defense Cooperation Agreement;
- Diplomatic visits of ships;
- Information sharing about maritime traffic;
- Exchange of military officers to help recruitment and training; and
- Assistance to create the Cape Verdean System of Naval Means Management.

Also important, these are some cooperation examples between the Brazilian Navy and the other navies from CPLP countries (since 1999):

⁶⁶ Brazil also provided assistance to the Cape Verde, Mozambique and São Tomé and Príncipe continental shelf studies.

⁶⁷ Ex.: “Atlantic Tidings” with South Africa and Namibia – 2013.

⁶⁸ Seven patrol ships of 500 tons from the Angolan government, of which four will be built in Brazil with Angolan military assistance and workers as a way of training them, and three will be built in Angola by workers already trained (Correa and Oliveira, 2016).

⁶⁹ In 2016 and 2017, also provided to Cape Verde.

⁷⁰ Initiated in 2006, the cable is going to connect Ceará to Angola for improvement of telecommunications.

⁷¹ Also found with Mozambique. Available at: <https://www.marinha.mil.br/dadm/node/10>. Accessed 15 March 2019.

⁷² Brazil has the same with São Tomé and Príncipe since 2014.

Guinea-Bissau

- "Africa 10" Joint Exercise⁷³ ;
- Exchange Program (2001-2011); and
- Defense Cooperation Agreement⁷⁴ - 2006.

Equatorial Guinea

- Defense Cooperation Agreement – 2010; and
- Diplomatic visits of ships.

Mozambique

- Defense Cooperation Agreement - 2006;
- Exchange Program (2001-2011, 2015 and 2017);
- Assistance for rebuilding the Mozambique Naval School and naval bases; and
- Logistics: sending a Brazilian navy maneuver simulator to the Mozambique Naval School – 2016.

São Tomé and Príncipe

- Logistics: sending inflatable boats, motorboats and rifles – 2010-2014;
- Training of military officers;
- Assistance in nautical signage and hydrography of deepwater ports;
- Assistance in maritime strategy;
- Exchange Program – 2014-2016; and
- Diplomatic visits of ships.

Lastly, although not mentioned as much in this article for not being an African country, East Timor, also a CPLP Member State, is involved in naval cooperation with Brazil, like the presence of observers there, training of its Navy (2015) and military exchanges (2017).

To conclude, Brazil just assumed leadership for three years (2019 - 2021) of the Center for Strategic Analysis (CAE) of the CPLP, giving an opportunity to think about the effects of all these recent cooperative actions

⁷³ Also with Equatorial Guinea.

⁷⁴ In 2009, a Complementary Adjustment to the Basic Technical and Scientific Agreement between Brazil and Guinea-Bissau (1978) provided training of security forces to that country, restructuring its sector of security and defense. Available at: <http://seer.ufrgs.br/index.php/austal/article/viewFile/41288/26969>. Accessed 20 April 2018.

and initiate some more. Some years ago, for example, the Portuguese Navy Commandant traveled aboard the Brazilian training ship, after which several agreements emerged. In other words, many times international collaboration comes in a bottom-up direction, transforming the tactical or the operational into the strategic and modeling the international cooperation for development.

cooperation received, even if it is MTC adjusted to develop state capabilities to control air or sea traffic, manage port facilities and transfer military technologies and doctrines. MTC did not start with the securitization of ITC, but benefited from it. Likewise, it did not begin with projects under the ABC structure, but the military officers benefited from its structure in line with the foreign policies of Presidents Lula and Dilma for Africa and South America.

On the other hand, the UNDP contributed as an intermediary in the implementation of Brazilian ITC actions in Latin American and African countries. In practice, all Brazilian ITC actions have been implemented through technical cooperation umbrella projects, signed between the Brazilian government and UNDP. Taking this into account, our intention is to emphasize that Brazil associates the discourse of nexus between security and development promoted by the UN, with its own perspective of security and development.

Moreover, we would like to clarify that although the Ministry of Defense is related to the Ministry of Foreign Affairs (MRE), the interaction between these two important institutions is not consolidated in practice. There is a lack of communication and little strategic alignment. Brazil's work in ITC has followed the international history of this agenda, especially within the UN. As Milani affirms, ITC has a direct interface with the conception and implementation of national public policies in many different areas, which reveals how relevant the relationship is between the domestic (sectorial public policies) and the international (foreign policy) planes to understand the technical cooperation agenda. Furthermore, in the Brazilian approach, the dissemination of its public policies through cooperation also fulfills a strategic function of legitimizing a given development model⁷⁵, and military technical cooperation with African countries is a perfect example.

⁷⁵ Milani, ABC 30 anos: história e desafios futuros, op. cit.

COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR PARA O DESENVOLVIMENTO - A PERSPECTIVA BRASILEIRA DE INTERAÇÃO PARA SÉCULO XXI

RESUMO

A cooperação e o desenvolvimento são temáticas comuns na política externa brasileira. Desde o início, o Brasil participou da evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento, sendo por muitos anos um país receptor. Recentemente, o Brasil passou a se interessar em ser um protagonista internacional nessa área. Com a criação do Ministério da Defesa, passou a ser possível pensar em uma cooperação técnico militar unificada (CTM). No século XXI, a visão brasileira de interação por meio da CTM horizontal ganha destaque, tendo a África como área de atenção. Nesse artigo, analisamos a CTM brasileira com países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Consideramos a possibilidade da CTM ser apresentada como um elemento da Paradiplomacia brasileira para o desenvolvimento. Ao contrário do que propõe a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Brasil apresenta a CTM como um elemento da cooperação para o desenvolvimento, acreditando que segurança e defesa são questões diretamente relacionadas ao desenvolvimento. A CTM brasileira com os países africanos da CPLP resultou em políticas mais integradas de defesa, segurança e desenvolvimento, focadas nos interesses do Brasil. O Brasil tem uma Agência Brasileira de Cooperação. Entretanto, muitos dos projetos de CTM acontecem fora da estrutura da ABC, direto com forças armadas estrangeiras. Assim, analisamos projetos de CTM delineados na ABC, no Ministério da Defesa e nas forças armadas.

Palavras Chave: Cooperação Técnico- Militar. Desenvolvimento. CPLP. Brasil

REFERÊNCIAS

A Compreensão e Cooperação para desenvolver outro: a nova descolonização do século XXI. Álvaro Neto e Jaqueline de Vasconcelos. Available at: <http://veredas.favip.edu.br/ojs/index.php/veredas1/article/view/301>. Accessed 7 March 2019.

A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995 a 2005. Carlos A. I. Puente. Brasília: FUNAG, 2010. Available at: funag.gov.br/loja/download/715-Cooperacao_Tecnica_Horizontal_Brasileira_como_Instrumento_da_Politica_Externa_A.pdf. Accessed 7 March 2019.

Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009. Marcos A. M. Cintra. Brasília: IPEA, 2010. Available at: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6874. Accessed 7 March 2019.

Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores. José A. Sanahuja. Available at: dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=497854. Accessed 7 March 2019.

Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável. United Nations Available at: www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf. Accessed 7 March 2019.

Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. Iara C. Leite. Available at: www.mundorama.net/?article=cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iaira-costa-leite. Accessed 7 March 2019.

Brasil dará uma chance à paz na agenda pós-2015? Robert Muggah and Eduarda Hamann. Available at: www.huffpostbrasil.com/robert-muggah/o-brasil-dara-uma-chance-a-paz-na-agenda-pos-2015_a_21666744/. Accessed 7 March 2019.

Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Discourse and Practice. Eduarda Hamann. Available at: <https://issuu.com/gcdp/docs/a-rising-global-player-struggles-to>. Accessed 7 March 2019.

A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes. Robert Muggah and et al. Available at: https://igarape.org.br/pdf/promocao_da_paz.pdf. Accessed 7 March 2019.

O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil. Eduarda Hamann. Available at: igarape.org.br/wp-content/themes/igarape_v2/pdf/IPEA_cap_especialistas_civis.pdf. Accessed 7 March 2019.

Novos Tempos? Considerações sobre Diplomacia e Defesa no Governo Lula (2003-2010). Alexandre Fuccille and et al. Available at: journals.openedition.org/nuevomundo/69531?lang=fr. Accessed 7 March 2019.

Projeção de poder com Soft Power: a convergência entre atuação do Exército Brasileiro e a PEB para a África (2003-2014). Marcelo de J. Santa Bárbara. Available at: www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2016/Marcelo%20Santa%20Barbara.pdf. Accessed 7 March 2019.

A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: continuidades e convergências. Alcides C. Vaz. Available at: www.plataformademocratica.org/Arquivos/O_Brasil_Governanca_America_Latina_Que_Tipo_Lideranca_Possivel.pdf. Accessed 7 March 2019.

Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanisms and future prospects. Lídia Cabral and Julia Weinstock. Available at: www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6137.pdf. Accessed 7 March 2019.

Cooperação Técnica Brasileira - situação atual, desafios e possibilidades. Iara C. Leite and Eduarda P. Hamann. Available at: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2012/11/Nota_estrategica_04_outubro.pdf. Accessed 7 March 2019.

Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional. Alvaro C.

C. Branco. Curitiba: Juruá, 2011.

Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. Amado Cervo. Brasília, Revista Brasileira de Política Internacional, v.37, n.1, 1994, pp. 37-63.

ABC 30 anos: história e desafios futuros. Carlos R. S. Milani. Available at: www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/729. Accessed 7 March 2019

Portugal e a CTM: uma análise das potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças. Cristian C. O. Vargas. Available at: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/12242/1/Relato%CC%81rio%20-%20Cristian%20Ospina.pdf>. Accessed 7 March 2019.

A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança. Marina B. Caixeta e Bianca Suyama. Available at: obs.org.br/cooperacao/download/84_8ac8a830d65bfd2455287e6308779ec8. Accessed 7 March 2019.

O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil. Ana P. N. Abdul-Hak. Brasília: FUNAG, 2013. Available at: funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf. Accessed 7 March 2019.

Cooperação na área da Defesa. Site da ABC. Available at: www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/499. Accessed 7 March 2019.

A PEB para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da ABC (2003-2014). Guilherme Z. de Oliveira et al. Available at: www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf. Accessed 7 March 2019.

Brazilian Navy Administrative Bulletins, digitalized since 2008. Available at: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-assume-direcao-do-centro-de-analise-estrategica-da-comunidade-dos-paises>. Accessed 15 March 2019

Complementary Adjustment to the Basic Technical and Scientific Agreement between Brazil and Guinea-Bissau (1978) provided training of security forces to that country, restructuring its sector of security and defense. Available at: <http://seer.ufrgs.br/index.php/austal/article/>

viewFile/41288/26969. Accessed 20 April 2018.

AS DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO MILITAR NO MAR DO SUL DA CHINA

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹
Renato Matheus Mendes Fakhoury²

RESUMO

O Mar do Sul da China representa uma das mais importantes rotas comerciais do mundo contemporâneo além de possuir reservas de petróleo e gás. Embora todos os Estados que circundam o mar tenham alguma forma de reivindicação sobre ele, se destacam as disputas por dois complexos de ilhas. As Spratley, localizadas mais ao Sul, são reivindicadas pela China, Taiwan, Filipinas, Brunei, Malásia e Vietnã, enquanto que as Paracels, localizadas mais ao norte, são disputadas principalmente pela China e Vietnã. Além disso, sua importância geoestratégica leva países de fora da região a se envolver nas dinâmicas das disputas e de cooperação. Dessa forma, o artigo apresenta as dinâmicas de cooperação militar envolvidas no Mar do Sul da China, com base na hipótese de que, para aumentarem suas capacidades frente ao crescimento militar chinês, os países do sudeste asiático que reivindicam porções do Mar do Sul da China firmam acordos militares com outras potências.

Palavras-chave: Mar do Sul da China; Acordos Militares; Conflitos Internacionais; Direito do Mar.

¹ Doutor. Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo (SP), Brasil.
E-mail: tcaguilar2012@hotmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4757-4426>

² Doutorado. Universidade de Massachusetts (UMass), Lowell, EUA.
E-mail: refakhoury@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Mar do Sul da China é um mar marginal semifechado, parte do Oceano Pacífico e circundado ao norte pela China e Taiwan, ao leste pelas Filipinas, ao oeste pelo Vietnã e ao sul por Brunei, Indonésia e Malásia, com acesso pelo estreito de Málaca e pelo estreito de Taiwan. Segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), trata-se de um “um mar cercado por dois ou mais Estados ligados um a outro por um canal estreito” (ONU, 1982, p. 63). O Mar do Sul da China contém mais de 15 mil ilhas, atóis, cais, bancos de areia, recifes e baixios, em sua maioria inocupados. A maior parte das ilhas da região agrupam-se em três arquipélagos, Spratly, Paracel e Pratas. Além desses agrupamentos, tem também importância o Coral Scarborough e o Banco Macclesfield (WWF, 2002).

As Ilhas Spratly (*Nansha*, em mandarim) são, na verdade, um arquipélago que se estende pelas costas das Filipinas da Malásia e do Vietnã, ocupando uma área de 425 mil quilômetros quadrados, dos quais apenas 2 quilômetros quadrados encontram-se emersos (WWF, 2002). O mesmo se aplica às Paracel (*Xisha*, em mandarim), que incluem cerca de 130 ilhas de corais e recifes, distribuídos em uma área de aproximadamente 15 mil quilômetros quadrados, praticamente equidistantes das costas da China e do Vietnã (CIA, 2018). As Pratas, por sua vez, constituem o menor dos arquipélagos da região, com três ilhas localizadas a 340 quilômetros a sudeste de Hong Kong. A maior estrutura das Spratly, Ilha Taiping (ou *Itu Aba*) é ocupada por Taiwan, as Paracel pela República Popular da China e as Pratas, por Taiwan, que as declarou um parque nacional.

Palco de importantes disputas marítimas que se originaram no findar da Segunda Guerra Mundial, o Mar do Sul da China é uma das mais importantes rotas comerciais do mundo. Além disso, sua formação geológica resultou em depósitos de petróleo e gás natural em seu leito.

Com o crescimento econômico asiático, aumentou a demanda por petróleo e gás natural. Apesar do tamanho das reservas naquele mar ainda serem imprecisas e a exploração ainda ser difícil por conta da existência de vales submarinos, forte correnteza e a ocorrência de tempestades tropicais e tufões que colocam em risco o material de escavação e as plataformas de produção (NAUMANN, 2017; EIA, 2013), na últimas décadas, aumentaram as reivindicações por suas porções, ou antigas reivindicações se tornaram mais

incisivas.

Mais da metade da frota mercante global passa anualmente pelos estreitos de Málaca, Sunda e Lombok, em sua maioria continuando caminho pelo Mar do Sul da China. Quase um terço do petróleo não refinado global e mais da metade da produção global de gás natural liquefeito também passam pelas águas da região (EIA, 2013). Em 2006, estimou-se que 15% do total mundial embarcações de arqueação bruta passaram pelo estreito de Málaca (EIA, 2013). Uma estimativa em 2010, apontou que US\$ 2.8 trilhões de valor bruto de mercadorias transitaram pelo Mar do Sul da China. Em 2016, esse valor teria sido de US\$ 3.4 trilhões, significando 21% do comércio mundial daquele ano (PANDA, 2017).

Uma interrupção das rotas que passam pelo Mar do Sul da China forçaria as embarcações a esperarem sua reabertura ou utilizarem rotas alternativas, o que resultaria em alguns bilhões de custos adicionais de frete por mês (POWER, 2017).

Assim, a combinação de reservas de petróleo e gás natural com a importância das rotas marítimas, faz do Mar do Sul da China uma região altamente estratégica em termos comerciais e militares. As disputas que tomam lugar no Mar do Sul da China envolvem diretamente países que reivindicam territórios nesse domínio, mas também as duas principais potências mundiais e organizações internacionais e regionais, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Nesse contexto, países envolvidos no conflito firmaram acordos a fim de aumentarem seu poder militar em relação à China e/ou dissuadir postura mais agressiva chinesa.

Dessa maneira, o artigo analisa as relações dos envolvidos nas disputas no Mar do Sul da China sob o argumento de que as alianças estabelecidas pelos envolvidos nas disputas tem a finalidade de aumentarem suas capacidades, assim como dissuadir a China em usar seu poder militar para assegurar o domínio daquela região. O texto está dividido em três partes. Inicialmente, tratamos dos atores externos que indiretamente influenciam nas dinâmicas no Mar do Sul da China. Em seguida, apresentamos a evolução dos acordos de cooperação firmados pelos países da região. No final, apresentamos algumas considerações sobre as dinâmicas de cooperação naquela área.

OS ATORES EXTERNOS

Chamamos de atores externos, aqueles países que não estão envolvidos diretamente em reivindicações de partes do Mar do Sul da China, mas que acabam por influenciar as dinâmicas do litígio por meio da colocação de suas próprias agendas e interesses e, por conseguinte se empenham em campanhas de cooperação e competição militar com os países envolvidos nas disputas. Silva e Amorim (2016), chamaram esses países *Worried-Outsiders* – ‘estrangeiros inquietos’, sendo eles a Índia, o Japão e a Austrália.

A Índia pós-independência incorporou uma doutrina contrária ao uso da força para a resolução de controvérsias internacionais (BAVA, 2010, p. 117). Entretanto, a derrota vista como humilhante na guerra sino-indiana (1962) fez com que o país mudasse drasticamente sua política de defesa, dobrando seu gasto em defesa (SILVA; AMORIM, 2016, p. 448). Além disso, sob o governo de Indira Gandhi, abandonou a posição de não-alinhado, se aliando com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (BAVA, 2010). Com o fim da Guerra Fria, a Índia voltou sua política a um movimento chamado de “política externa estrategicamente engajada”, firmando parcerias com os EUA e agindo como Estado-pivô na Ásia Meridional. As relações com os EUA atingiram seu auge em 2005, com o estabelecimento de um acordo bilateral de defesa (GANGULY et al., 2006). Esse passo em especial fez com que a Índia buscasse também acordos em defesa com diversos outros países, tendo políticas especiais para a maioria de seus vizinhos.

Na década de 1990, com o crescimento econômico da Índia e da rivalidade com a China e o Paquistão, o país se juntou à Associação dos Países da Orla do Oceano Índico (IOR-ARC) em 1995, assim como iniciou um investimento mais forte em sua marinha (OGDEN, 2011, p. 8).

A Índia enxerga a China como “uma potência nacionalista em ascensão e agressiva, cujas ambições tendem a remodelar os contornos do equilíbrio de poder regional e global, com consequências deletérias para os interesses indianos” (PANT, 2011, p. 240, tradução nossa). Em consequência, vê como primordial o estreitamento das relações com o Japão.

A estratégia indiana é de, a médio e longo prazo, tornar sua base industrial de defesa autossuficiente. O conceito foi formalmente adotado no documento de Estratégia Militar Marítima indiana. Em 2010, o país anunciou planos de adicionar 32 novos navios à sua marinha até 2020, com a construção de 27 navios na Índia, 3 na Rússia e 2 na Itália (HOLMES, 2011). A Estratégia indiana foi atualizada em 2005, 2009 e 2015, e apresentou o Mar do Sul da China como ponto de interesse indiano. O

documento, além de abordar o espectro do conflito, o ambiente marítimo na época, mecanismos de aplicação do poder naval e os interesses indianos, apresentou a relação entre os estreitos de Málaca, Lombok e Sunda e o Oceano Índico, sendo esses vistos como rotas de conexão entre as duas regiões.

Para o leste, os Estreitos de Málaca, Sunda e Lombok conectam o Mar do Sul da China ao Oceano Índico. O Estreito de Málaca é a rota principal, através da qual mais de 70.000 navios transitam anualmente. A oeste, a faixa de navegação mais movimentada passa pelo Estreito de Ormuz, que liga o Golfo Pérsico ao Oceano Índico. Estes estreitos canais que constituem pontos de estrangulamento de entrada e saída da Bacia do Oceano Índico (IOR) são críticos para o comércio internacional (INDIAN NAVY, 2015, p. 56, tradução nossa).

O Mar do Sul da China (assim como outras áreas estratégicas no Oceano Pacífico) foi incluído como variável vital para a proteção da bacia do Oceano Índico. Em 2009, a Índia inaugurou seu primeiro submarino nuclear construído localmente. Além disso, anunciou a compra de um porta-aviões russo (renomeado, Almirante Gorshkov) e de tecnologia balística de ponta, visando aumentar suas capacidades de vigilância naval. O país ainda instalou nas ilhas Maldivas, por intermédio de um projeto de cooperação, uma rede de 26 radares interligados ao sistema indiano de fiscalização costeira (SHAH, 2017).

O Japão, durante grande parte de sua história, adotou uma postura fechada em relação ao sistema internacional. Em meados do Século XIX, foi forçado pelos EUA a se abrir economicamente e se alinhou ao Reino Unido após a vitória na guerra sino-japonesa (1894-1895), postura que se alterou na década de 1930. A derrota na Segunda Guerra Mundial levou o país à estabilidade fornecida pelo “guarda-chuva nuclear” dos Estados Unidos (TØNNESSON, 2001).

Em anos recentes, contudo, o Japão vem modificando sua política militar para se contrapor ao crescimento chinês no leste asiático. A reinterpretação do Artigo 9 da Constituição japonesa, permitiu que as Forças Japonesas de Autodefesa ajam em caso de autodefesa coletiva, fornecendo salvaguarda jurídica para uma postura mais assertiva (IISS,

2015). O Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS), em sua publicação “Balanço Militar” (2015), delineou que o Plano de Defesa a Médio Prazo do Japão, de dezembro de 2013, implicava na aquisição de novos materiais bélicos até 2019, entre eles novos destroyers, submarinos, veículos aéreos não tripulados para vigilância marítima de longo alcance, aviões de caça F-35A e novos helicópteros (IISS, 2015, p. 207).

A ampliação das capacidades militares japonesas é intrinsecamente ligado ao crescimento chinês. Embora geograficamente distante do Mar do Sul da China, o crescimento militar chinês pode significar problemas para o Japão, que disputa com a China as ilhas *Senkaku* no Mar do Leste da China. Isso faz com que o Japão abertamente apoie países que disputam posições com a China, principalmente o Vietnã e as Filipinas.

Isso ocorre porque o fato de que o Japão tem como prioridade a manutenção das linhas marítimas de comunicação — *Sea Lines of Communication* (SLOCs) e se preocupa com a possibilidade de interrupção do tráfico comercial na região decorrente da reivindicação chinesa de grande parte do Mar do Sul da China como mar territorial (e não como Zona Econômica Exclusiva, como fazem alguns outros países) (VUVING, 2014). A indústria pesqueira japonesa, por exemplo, seria gravemente afetada por qualquer bloqueio daquele mar.

A Austrália também é um país insular. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o país aprofundou suas relações com os Estados Unidos, seladas por meio da ANZUS (aliança de segurança englobando Austrália, Nova Zelândia e os EUA), e participou de diversas ações militares em aliança com os EUA (SILVA; AMORIM, 2018, p. 455).

De acordo com Bisley e Taylor (2014, p. 31), a Austrália agora enfrenta um dilema político-econômico. Atualmente, seu principal parceiro comercial é a China e o seu principal aliado militar os EUA.

Em 2009, a Austrália publicou o seu documento de defesa (*White Paper*), intitulado “Defendendo a Austrália no Século da Ásia-Pacífico: Força 2030”. O documento destacou a região Ásia-Pacífico por conta da probabilidade de tensões entre as potências na região (China, Rússia, Índia, Japão e Estados Unidos). O interesse estratégico primordial da Austrália é a proteção do país contra ataques militares diretos, entretanto, a segurança, estabilidade e coesão de sua vizinhança imediata são assuntos que merecem considerável atenção. Em consequência, a modernização e fortalecimento das suas forças navais são prioridade e as áreas-chave

citadas englobam a defesa aérea, ataques estratégicos, forças especiais, inteligência, força de guerra ultramarina e antissubmarino (AUSTRALIA, 2009). A modernização da marinha incluiu a aquisição de três *destroyers* e duas embarcações anfíbias (IISS, 2015) além de 24 novos aviões de caça F/A-18 F *Super Hornet*, produzidos pelos Estados Unidos e adquiridos em 2014 (DEFENSE INDUSTRY DAILY, 2014).

No que diz respeito ao Mar do Sul da China, os interesses australianos envolvem preocupação com um conflito na região e o projeto chinês de transformação do Mar do Sul da China em seu mar territorial com consequências para o fluxo de comércio na região. Ademais, a política externa australiana expressa preocupação com o desenvolvimento e presença de um país potencialmente hostil controlando águas próximas ao seu território. A aliança militar com os Estados Unidos leva o país, mesmo que não enfaticamente, a tomar partido na política de contenção da China (SILVA; AMORIM, 2016).

Dessa forma, Silva e Amorim (2016, p. 459-462) expressam que, sendo o Mar do Sul da China considerado um “bem comum” aos três países – Austrália, Índia e Japão, e sendo as intenções chinesas vistas como potencialmente agressivas, qualquer ameaça a esse bem, por mais distante que ele esteja, passa a ser vista como uma ameaça próxima à segurança e aos interesses dos três países.

Tendo Índia, Austrália e Japão seus próprios interesses no Mar do Sul da China, a liberdade de navegação tem sido defendida e a postura chinesa de agressividade condenada.

COOPERAÇÃO EM DEFESA NO MAR DO SUL DA CHINA

As reivindicações no Mar do Sul da China se dão, principalmente, em torno dos arquipélagos Spratly e Paracel. O primeiro é reivindicado pela China, Taiwan, Filipinas, Brunei, Malásia e Vietnã. O segundo, localizadas ao norte, é disputado principalmente pela China e Vietnã. A China reivindica o Mar do Sul em sua quase totalidade por meio de um traçado chamado Nine-Dash Line. A reivindicação ultrapassa as 12 milhas náuticas estabelecidas pela UNCLOS (se estendendo também ao Recife de Scarborough e às Ilhas Natuna), e se baseia tanto em antigos registros históricos feitos por pescadores quanto na ocupação militar de algumas das ilhas. O Vietnã reivindica territórios como Zona Econômica Exclusiva (ZEE), alegando que desde o século XVII envia “homens e navios” às ilhas,

que partes vitais de sua economia e do projeto de expansão da indústria pesqueira. A Malásia, por sua vez, reivindica que as Spratly, estabelecidas pela UNCLOS como parte de sua ZEE, sejam também consideradas parte integrante de seu território. Brunei e Indonésia demandam porções no Mar do Sul da China para propósitos econômicos, sendo que Brunei pleiteia o Atol Louisa, e a Indonésia pleiteia as Ilhas Natuna, ricas em campos de gás (NUDELMAN; ROSEN; KELLEY, 2014).

Em razão das disputas, uma série de alianças e medidas de cooperação foram estabelecidas pelos países envolvidos — Vietnã, Malásia, Filipinas, Brunei, Taiwan e China – criando novas dinâmicas de cooperação em defesa na região.

O Vietnã, após um conflito fronteiriço rápido, porém violento, com a China em 1979, conseguiu alcançar um bom relacionamento com aquele país nas décadas seguintes. Em 2008, foi anunciado o estabelecimento de uma “parceria cooperativa compreensiva e estratégica” entre Vietnã e China (HIEP, 2016, p. 273). Entretanto, a relação estável entre os dois países tem sido constrangida pela tensão no Mar do Sul da China, no qual as reivindicações de ambos se sobrepõem.

Para alavancar sua estratégia de defesa, o Vietnã vem investindo em um programa de modernização bélica, desenvolvendo sua indústria de defesa e também adquirindo armamentos de seus parceiros, especialmente da Rússia (IISS, 2015). Além disso, tem firmado laços estratégicos com outros países. Em 2014, por exemplo, o país manteve diálogos estratégicos em defesa a nível ministerial com a Austrália, China, França, Coreia do Sul, Reino Unido, Rússia, Índia, Itália, Singapura e Japão, além dos EUA (HIEP, 2016).

Apesar desses laços em defesa, o Vietnã reforça que sua política externa não é direcionada contra nenhum terceiro país, e enfatiza o chamado “Princípio de Três-Nãos” (PTN) que envolve a não instalação de bases estrangeiras em solo vietnamita, o não envolvimento em alianças militares e o não-relacionamento com países visando agressão a um terceiro país. O termo apareceu pela primeira vez no *White Paper* de Defesa de 1998, mas também foi reforçado nas edições de 2004 e 2009, da seguinte forma:

A política do Vietnã não é aderir a nenhuma aliança militar, não permitir que qualquer país estrangeiro estabeleça uma base militar no Vietnã e não participar de qualquer ação militar que use força ou ameace

usar a força contra outro país. No entanto, o Vietnã está pronto para se defender contra qualquer violação de seu território, espaço aéreo, águas e interesses nacionais; O Vietnã não vai realizar corridas armamentistas, mas fortalece constantemente suas capacidades militares com o objetivo de autodefesa suficiente (SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 2004, p. 5, tradução nossa).

O Vietnã constrói o poder de defesa nacional principalmente com recursos e pessoas próprias. Assim, o Vietnã consistentemente defende não aderir a nenhuma aliança militar, nem dar a outros países permissão para ter bases militares ou usar seu solo para realizar atividades militares contra outros países (SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM, 2009, p. 21, tradução nossa).

No entanto, de acordo com Hiep (2016), o PTN vem se mostrando cada vez mais irrelevante na conjuntura internacional, visto quatro principais fatores. O primeiro deles diz respeito ao aumento da assertividade chinesa em relação ao Vietnã desde 2014, quando a China moveu plataformas de exploração de petróleo para as proximidades das ilhas Paracel, no que ficou conhecido como a Crise das Plataformas de Petróleo de 2014. Para defender a estação petrolífera durante a crise, a China enviou cerca de 140 embarcações, incluindo navios de guerra, que dispararam canhões d'água contra navios vietnamitas que tentavam impedir a ação. Ao ser noticiada pela mídia, a ação fez com que se levantasse um sentimento anti-chinês no Vietnã. Em segundo lugar, a crise tornou implícitas as limitações do Vietnã em relação à China. Enquanto esta última mobilizou cerca de 80 a 100 navios rotineiramente durante toda a operação, o Vietnã conseguiu enviar apenas 29 embarcações durante a crise. O terceiro fator expressa que, por agir de maneira agressiva durante o episódio, a China ignorou o acordo firmado entre os dois países em 2011, além da Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China (DoC), firmada no âmbito da ASEAN. Em último lugar, o episódio de crise demonstrou que o apoio internacional, principalmente de aliados fortes, desempenhou um importante papel para a deslegitimação das ações

chinesas em favor do Vietnã. Durante o ocorrido, os EUA, Japão, Filipinas, Índia e Austrália emitiram declarações que condenavam as ações chinesas e pediram que ambas as partes solucionassem as disputas sem o uso da força. Além disso, o senado norte-americano emitiu uma resolução que pedia que a China retirasse a plataforma de petróleo da região, assim como as embarcações que a acompanhavam (UNITED STATES, 2014).

Embora o princípio de “três-nãos” promovido pelo Vietnã possa ter-se evidenciado como obsoleto com a crise de 2014, na verdade o país vem aumentando suas políticas de cooperação em defesa desde o final da década de 1990, quando se tornou membro da ASEAN. No que diz respeito às Filipinas, por exemplo, em outubro de 2010, os dois países assinaram um acordo de cooperação em defesa (SISANTE, 2010). Em 2011, foi assinado um Memorando de Entendimento — *Memorandum of Understanding* (MOU) para intercâmbio de inteligência entre as marinhas dos dois países, assim como um acordo firmando uma linha de comunicação direta entre suas guardas costeiras (HIEP, 2016).

Com relação à Índia, o Vietnã estreitou relações em questões de segurança, considerando aquele país um ‘parceiro estratégico’. O país concedeu acesso exclusivo aos navios da marinha indiana ao porto de Nha Trang, no sul do Vietnã. Em 2010, um acordo implicou na ajuda indiana para o Vietnã expandir suas capacidades de logística naval e treinar seu exército em operações na selva. O Vietnã procura países dispostos a investir em seus recursos naturais e que não sejam “afugentados pela ameaça de incursões navais chinesas”. A China, inclusive, teria protestado contra atividades conjuntas de exploração de petróleo entre vietnamitas e indianos no Mar da China Meridional há quase uma década (INDIAN..., 2018). Dessa forma, a parceria com a Índia faria parte da tentativa de garantir seus interesses econômicos e, possivelmente, afastar as ameaças da China.

O Porto Internacional de Cam Ranh é “um dos melhores portos de águas profundas em toda a região do Indo-Pacífico, propício para docas de submarinos, grandes porta-aviões e outras embarcações navais” (INDIAN..., 2018). O porto tem uma posição estratégica pois fica próximo ao Estreito de Malaca e à China. Depois que o porto foi inaugurado, em 2016, ele recebeu navios de guerra da Austrália, Cingapura, China, França, Índia, Japão e Estados Unidos. Assim, o porto emergiu como “um nó importante na estrutura de política externa mais ampla do Vietnã em meio às águas instáveis do Mar do Sul da China” (OAK, 2018).

No que concerne ao Japão, outro parceiro estratégico do Vietnã,

em 2007 os dois países firmaram um Comitê Integrado de Cooperação, de nível ministerial, e adotaram uma agenda que visava promover as relações bilaterais entre os dois países. Em dezembro de 2010, os dois países inauguraram uma reunião – a se repetir anualmente – sobre política externa, defesa e segurança (VIETNAM, 2011). Em outubro de 2011, assinaram um Memorando de Entendimento em Intercâmbio, Cooperação e Defesa que incluía visitas navais de boa vontade, diálogo anual em defesa com o ministro responsável, cooperação em tecnologia de aviação militar e treinamento de pessoal (VIETNAM, 2018). Em março de 2014, o título da relação entre os dois países foi atualizado para uma Parceria Estratégica e Extensiva para Paz e Prosperidade na Ásia (VIETNAM NEWS, 2014). Além disso, após a China recuar sua plataforma exploradora de petróleo da ZEE vietnamita, em agosto de 2014, o Japão anunciou que forneceria ao Vietnã seis barcos de patrulha, visando apoiar as atividades de defesa do país no Mar do Sul da China (HIEP, 2016, p. 283).

O Vietnã vem tentando criar laços mais fortes com os EUA. Diálogos anuais em defesa e estratégia vêm sendo realizados desde agosto de 2010 (VNEXPRESS, 2010), e um MOU em relações bilaterais de defesa foi firmado em 2011. Outro ponto importante para a relação entre os dois países aconteceu em julho de 2013, quando foi anunciado o estabelecimento de uma parceria abrangente, tendo os EUA, em dezembro daquele ano, enviado ao Vietnã US\$ 18 milhões em assistência em defesa, incluindo cinco novos barcos de patrulha para a Guarda Costeira Vietnamita (US DEPARTMENT OF STATE, 2013). Da mesma forma, em outubro de 2014 os EUA decidiram abolir parcialmente seu bloqueio em vendas de armas letais ao Vietnã, permitindo a venda de armamento bélico relacionado à segurança marítima para o país (VOICE OF AMERICA, 2014).

Durante a ‘Crise das Plataformas de Petróleo’, em 2014, o senado dos EUA aprovou resolução que pedia que a China retirasse suas plataformas de petróleo e navios militares da ZEE vietnamita e condenando “ações coercitivas ou ameaçadoras ou o uso da força para impedir a liberdade de operações em espaço aéreo internacional por aeronaves civis ou militares, para alterar o status quo ou desestabilizar a região da Ásia-Pacífico” (UNITED STATES, 2014, tradução nossa).

Dessa maneira, embora o Vietnã prefira não se tornar membro de alianças formais, o país vem firmando MOUs, assim como mantendo contato e recebendo auxílio de diferentes parceiros estratégicos. Sua política de alianças tem propósitos primariamente defensivos, mas está

relacionada com o aumento da assertividade chinesa na região.

A Malásia mantém alguns acordos em defesa com parceiros estratégicos, sendo os EUA um dos seus principais aliados ao longo desde o século. As relações EUA-Malásia datam de sua independência, em 1957, e tem sofrido uma série de transformações nos anos recentes. A Malásia se mostrou uma importante aliada dos Estados Unidos, principalmente depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, adotando medidas de combate ao terrorismo. Regionalmente, favoreceu o diálogo dos estadunidenses com organizações internacionais, como a ASEAN (SODHY, 2015). A Malásia também realiza periodicamente exercícios militares com a China e a Índia, e, no escalar das tensões entre China e os outros países que reivindicam porções do Mar do Sul da China a partir de 2010, sempre advogou pela resolução pacífica de conflitos seguindo os princípios do direito internacional (RINEHART, 2015).

No âmbito da Segurança Internacional, a Malásia assegura a proteção de seus interesses por meio do tratado intitulado ‘Cinco Acordos de Força de Defesa’ — Five Power Defense Arrangements (FPDA), dos quais também participam Austrália, Nova Zelândia, Cingapura e Reino Unido. Assinado em 1971 e mantido até os dias atuais, o acordo primariamente explicita que, no caso de um ataque ou ameaça de ataque a qualquer um dos membros, os membros da aliança se encontrarão imediatamente para discutir medidas cabíveis. O documento não faz menção, entretanto, à tomada de ações militares conjuntas decorrentes da possibilidade de agressão externa a algum dos seus membros (AUSTRALIA, 1971).

Porções relevantes do tratado foram colocadas no seu anexo 1, intitulado “Assistência da Austrália às Forças Armadas da Malásia”. Nele, se coloca a possibilidade de o governo australiano fornecer, desde que acordado entre as duas partes:

- a) pessoal para ajudar na formação e desenvolvimento das Forças Armadas da Malásia; (b) instalações, incluindo cursos de instrução no exterior, para treinamento de membros das Forças Armadas da Malásia; (c) assessoria especializada e assistência em questões operacionais e técnicas; (d) uso de instalações para os fins da Nota; (e) assistência no fornecimento de equipamento para as Forças Armadas da Malásia (AUSTRALIA, 1971, anexo 1, tradução nossa).

Em 2009, Malásia e Brunei firmaram um acordo que procurou

solucionar suas disputas fronteiriças. Por meio de uma extensiva troca de notas entre o Primeiro Ministro malaio e o Sultão de Brunei, foram demarcadas as fronteiras marítimas dos dois países, seguindo principalmente o que já havia sido estabelecido por tratados assinados entre 1920 e 1939. Em áreas não abordadas pelos tratados, os países seguiram o princípio de “watershed”, que prevê que não haja mudanças bruscas nas demarcações fronteiriças entre os países, apenas correções. Além disso, em uma área onde já havia dois campos de exploração de petróleo operados, em sua maioria, pela Malásia (chamados pela Malásia de campos “L” e “M”), os dois países concordaram em firmar uma área de exploração conjunta através da assinatura de Memorandos de Entendimento entre as suas principais companhias exploradoras de petróleo. Dessa maneira, a soberania pela área onde estão localizados os campos foi dada a Brunei, mas ambos os países podem desfrutar de sua exploração (MALAYSIA; BRUNEI, 2010).

Tais medidas podem ser utilizadas como exemplo para a resolução bilateral de controvérsias na região. Uma vez que havia entraves na exploração de petróleo entre os dois países, a resolução da disputa fronteiriça e o acordo que garante a exploração conjunta fizeram com que ambos os países aumentassem suas capacidades energéticas e econômicas.

As Filipinas foram adquiridas pelos EUA por US\$ 20 milhões após a guerra Hispano-Americana, e mantidas como colônia até 1946, quando obteve a independência. O país firmou então com os EUA uma série de acordos, como o Pacto de Assistência Militar (1947), o Acordo das Bases Militares (1947), e o Tratado de Defesa Mútua (1951). Tais acordos fizeram com que os EUA se tornassem o real protetor das Filipinas no caso de uma agressão externa, mas foram altamente criticados por nacionalistas filipinos principalmente no período pós-Guerra Fria. Como a URSS não era mais uma ameaça externa, a manutenção de altos números de tropas norte-americanas no exterior passou a ser contestada, e, em 1992, as bases norte-americanas nas Filipinas foram desativadas (HEYDARIAN, 2016, p. 341).

Entretanto, as Filipinas rapidamente vieram a sofrer com os efeitos do vazio de poder decorrente da desocupação norte-americana. Em 1995, o país enfrentou uma forte crise diplomática com a China, quando forças chinesas passaram a controlar o Recife Mischief em uma área reivindicada por ambos os países no Mar do Sul da China e a repelir pescadores filipinos. Como as Filipinas não poderia agir militarmente sem arriscar o escalonamento das disputas com a China, esta última fortaleceu

sua posição no recife, adicionando-lhe um componente militar. Como resposta, as Filipinas lançaram um projeto com três frentes: acelerou o Ato de Modernização das suas Forças Armadas para aumentar capacidades militares defensivas; lançou uma ofensiva diplomática em fóruns multilaterais, como a ASEAN, defendendo uma resposta unificada às ações da China na região; e buscou revitalizar as relações com os EUA. A ação culminou no Acordo de Visitação de Forças de 1998, que permitiu que os EUA enviassem uma quantidade considerável de tropas para as Filipinas sob o pretexto de exercícios militares conjuntos (HEYDARIAN, 2016).

O ano de 2004, entretanto, marcou o início de um período de maior aproximação com a China, iniciado com a visita da presidente filipina Gloria Arroyo a Pequim. Apenas dois meses depois da visita, os dois países anunciaram a assinatura de um MOU em cooperação em defesa, que foi utilizado para promover o intercâmbio de oficiais de alta patente e culminou na oferta chinesa de US\$ 1.2 milhões em assistência militar para as Filipinas (MORADA, 2006). O sucesso da empreitada também fez com que a China oferecesse projetos de revitalização da infraestrutura de transporte e telecomunicações, além de um pedido que o país rejeitasse a proposta do Vietnã e da Malásia de submissão de suas reivindicações para extensão de suas plataformas continentais junto à ONU. Como a administração da presidente Arroyo se envolveu em diversos escândalos de corrupção, membros da oposição e da mídia a colocaram como a responsável pela ‘venda’ do país à China (HEYDARIAN, 2016, p. 345).

Com o crescimento da assertividade chinesa nas disputas pelo Mar do Sul da China, o novo presidente das Filipinas Noyoy Aquino procurou facilitar os diálogos entre os Estados Unidos e a ASEAN. Após, entretanto, um incidente envolvendo as marinhas da China e das Filipinas em 2012, o país adotou uma medida anti-China, que culminou, no início de 2013, no despacho do pedido de arbitragem internacional sob a UNCLOS contra a China e na assinatura do *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA), entre as Filipinas e os EUA, em 2014 (HEYDARIAN, 2016).

Sob a égide do EDCA, as Filipinas garantem aos EUA acesso rotativo a bases militares no país, assim como foram expandidos os já existentes exercícios militares conjuntos. Entretanto, devido a restrições na Constituição das Filipinas sobre o estabelecimento de bases estadunidenses no país, a implementação do acordo é complicada, e vem recebendo críticas do Senado (HEYDARIAN, 2016).

O Brunei Darussalam é um sultanato ao norte da Malásia,

que reivindica uma zona econômica exclusiva no Mar do Sul da China que se sobrepõe às reivindicações de outros países. O país, desde sua independência do Reino Unido, em 1984, mantém uma base militar britânica composta por um batalhão de infantaria de Gurkhas, soldados de nacionalidade nepalesa recrutados pelas forças armadas britânicas, e uma esquadrilha de helicópteros “Bell 212”, da força aérea (GURUNG, 2018).

Desde a retirada das forças do Reino Unido de Hong Kong em 1997, as Forças Britânicas em Brunei, como são chamadas, se tornaram a única base militar inglesa no Extremo Leste. Compostas de aproximadamente mil soldados e suas famílias, as forças britânicas estão à disposição do Sultão, mas também podem ser despachadas para outras operações na região a mando do Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2018).

A partir de 2010, os laços de cooperação em defesa de Brunei também passaram a se estreitar com a Índia, uma vez que ambos cultivam laços históricos por ocasião da diáspora indiana, quando cerca de 10.000 indianos procuraram em Brunei um novo lar (DNA, 2016). Em fevereiro de 2016, os dois países firmaram um Memorando de Entendimento em cooperação em defesa que inclui quatro áreas principais: intercâmbio de visitas em diferentes patentes; troca de experiências, informações e treinamento; participação em exercícios militares conjuntos, seminários e discussões; e cooperação entre indústrias de defesa. Durante a década passada, os dois países já haviam estabelecido algumas interações em defesa, como visitas navais, treinamento de oficiais e troca de experiências (PARAMESWARAN, 2016).

Taiwan, denominado oficialmente de República da China, mantém oficialmente relações diplomáticas com 16 países. Tendo realizado suas primeiras eleições diretas em 1996, Taiwan adota um regime republicano democrático representativo, no qual o presidente atua como chefe de Estado e o Primeiro-Ministro como chefe de governo (KRASNER, 2001).

O caso das relações de defesa de Taiwan é complexo. O seu principal parceiro, os EUA, não reconhece ou mantém relações diplomáticas oficiais com o governo da República da China, sediado em Taipei, mas sim reconhece o governo da República Popular da China, em Pequim. Para a formulação de um mecanismo de cooperação em defesa, todas as relações entre Taiwan e os EUA são feitas por meio de uma organização privada, denominada “Instituto Americano em Taiwan”. Ainda assim, entre 1954 e 1979, os EUA e Taiwan mantiveram um tratado de defesa mútua, no qual havia o comprometimento norte-americano de defender Taiwan no caso de um ataque externo (BUSH, 2016).

Após 1979, os EUA mantiveram sua política de venda de armamento para Taiwan, mesmo com a retomada das relações com Pequim. Estimase, por exemplo, que apenas durante o primeiro mandato do presidente Barack Obama (2009-2012), os Estados Unidos transferiram mais de US\$12 bilhões em armamento para Taiwan (BUSH, 2016).

Vendo a China como um vizinho hostil e uma potencial tentativa de invasão, Taiwan tem tentado se envolver na economia chinesa, mostrando o valor das empresas taiwanesas para o crescimento econômico chinês. Entretanto, visando conter líderes separatistas em Taiwan, a China estabeleceu certas pré-condições não divulgadas para a interação entre os dois governos, às quais Ma Ying-jeou, presidente taiwanês de 2008 a 2016, declarou aquiescer com cautela (BUSH, 2016). Suas relações com outros países, principalmente entre os países emergentes e em desenvolvimento, têm aumentado consideravelmente neste século.

Benabdallah (2017) aponta que as relações entre a China e o continente africano, por exemplo, até anos recentes pareciam seguir um padrão, onde a China sediava diálogos econômicos e os EUA diálogos de defesa, principalmente no combate ao terrorismo. Entretanto, mais recentemente, as ações chinesas voltadas à políticas de cooperação em defesa vêm tendo mudanças. Em primeiro lugar, elas se tornam mais formais, com a participação da China em fóruns regionais africanos. Essas mudanças podem ser vistas como partes de uma estratégia de redefinir os parâmetros de defesa africanos, por exemplo pela promessa chinesa de fornecer US\$100 milhões em assistência militar para a União Africana entre 2015 a 2020. Além disso, Pequim vem adotando uma abordagem abrangente na África, investindo de medicamentos até venda de armas (BENABDALLAH, 2017).

Apesar do fortalecimento chinês entre os países em desenvolvimento, o principal aliado chinês na região é a Rússia. Ambos os países são membros da Organização para Cooperação de Xangai, e, bilateralmente, assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Amizade em 2001. Este último expõe medidas que os países prometeram tomar para garantir relações seguras e prósperas, assim como explicita a importância da cooperação econômica entre os dois países. O documento aborda questões de segurança e defesa. Seu Artigo 9 assinala:

Quando surgir uma situação na qual uma das partes

contratantes considere que a paz está sendo ameaçada e prejudicada ou que seus interesses de segurança estejam envolvidos ou quando ela for confrontada com a ameaça de agressão, as partes contratantes realizarão imediatamente contatos e consultas a fim de eliminar tais ameaças (RUSSIAN FEDERATION, 2001, p. 4, tradução nossa).

O Artigo 7 do tratado também assinala que as partes contratantes se engajarão em atividades de cooperação militar, e o Artigo 16 destaca o intercâmbio de know-how militar entre os dois países (RUSSIAN FEDERATION, 2001).

A Rússia é também um dos principais fornecedores de armamento e material bélico para a China, tendo vendido, em abril de 2015, sistema de defesa aérea S-400 e 25 aeronaves de combate SU-35, com um valor estimado de mais de US\$ 5 bilhões. O sistema S-400 é o mais moderno fabricado pela Rússia, e permitirá que a China abata alvos aéreos a distâncias de até 380 quilômetros (SCHWARTZ, 2017).

Além da Rússia, a China firmou treze acordos de cooperação com as Filipinas, em outubro de 2016, apenas três meses depois da divulgação do resultado do julgamento entre os dois países na Corte Permanente de Arbitragem. Os acordos, entre outros fatores, estabelecem a participação da Guarda Costeira dos dois países em patrulhas conjuntas, por meio de um Memorando de Entendimento. Além disso, a declaração conjunta divulgada pela China e Filipinas para a publicação dos acordos também menciona as disputas no Mar do Sul da China, dizendo:

Ambas as partes trocaram pontos de vista sobre questões relativas ao Mar do Sul da China. Ambos os lados afirmaram que as questões contenciosas não são a soma total das relações bilaterais China-Filipinas. Ambas as partes trocaram opiniões sobre a importância de lidar com as disputas no Mar do Sul da China de maneira apropriada [...] (CHINA; PHILIPPINES, 2016, ponto 40, tradução nossa).

Ao analisarmos a complexidade das dinâmicas de cooperação em defesa dos países envolvidos diretamente nas disputas no Mar do Sul da

China, pode-se perceber que elas se tornaram mais comuns a partir de 2010, acompanhando o crescimento da assertividade chinesa na proteção de suas reivindicações. No tocante a acordos militares recentes, se destaca o porte do *Enhanced Defense Cooperation Agreement*, assinado entre Filipinas e Estados Unidos, assim como o crescimento das relações de defesa entre Brunei e a Índia. Além disso, a resolução de controvérsias fronteiriças entre a Malásia e Brunei pode servir como exemplo para a resolução das questões no Mar do Sul da China.

Tabela 1 - Histórico simplificado das dinâmicas de cooperação em defesa no Mar do Sul da China (2000-2017).

HISTÓRICO SIMPLIFICADO DAS DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO EM DEFESA NO MAR DO SUL DA CHINA (2000 – 2017)

15/06/2001	– China se torna membro da Organização para Cooperação de Xangai.
16/07/2001	– China assina com a Rússia o Tratado de Boa Vizinhança e Amizade.
08/11/2004	– China e Filipinas assinam Memorando de Entendimento (MOU) em cooperação em defesa.
20/11/2007	– Vietnã e Japão firmam Comitê de Cooperação Integrado.
16/03/2009	– Troca de cartas entre o Primeiro Ministro malaio e o Sultão de Brunei encerra disputas fronteiriças entre os dois países.
06/05/2009	– Malásia e Vietnã enviam submissão conjunta à Comissão das Nações Unidas Sobre Limites na Plataforma Continental para aumentar suas plataformas no Mar do Sul da China.
Jul/2010*	– Vietnã e Índia firmam acordo para expansão de capacidades navais e treinamento militar.
22/10/2010	– Filipinas e Vietnã assinam acordo de cooperação em defesa.
Dez/2010*	– Vietnã e Japão lançam reunião anual de diálogo estratégico sobre Política Externa, Defesa e Segurança.
26/10/2011	– Vietnã e Filipinas assinam Memorando de Entendimento (MOU).
30/10/2011	– Vietnã e Japão assinam MOU em intercâmbio e cooperação e defesa.
22/01/2013	– Filipinas notifica China sobre arbitragem e reivindicações no Mar do Sul da China.
18/03/2014	– Vietnã e Japão atualizam sua parceria para Parceria Estratégica e Compreensiva para Paz e Prosperidade na Ásia.
28/04/2014	– Filipinas e EUA assinam o <i>Enhanced Defense Cooperation Agreement</i> (EDCA).
26/05/2015	– Malásia e Japão renomeiam relações para Parceria Estratégica.
02/02/2016	– Brunei e Índia assinam Memorando de Entendimento (MOU) em cooperação em defesa.
12/07/2016	– Tribunal da Corte Permanente de Arbitragem julga que a “9-Dash line” não tem valor legal.
21/10/2016	– China e Filipinas firmam Memorando de Compreensão que estabelece patrulhas marítimas conjuntas entre as Guardas Costeiras dos dois países.

*Data exata não disponível.

Fonte: Elaboração própria dos autores

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As disputas no Mar do Sul da China têm suas raízes anteriores ao século VIII, quando as suas águas eram utilizadas por mercadores de diversas origens. Atualmente, uma possível justificativa para o aumento das reivindicações seriam as reservas de petróleo e gás. A China se utiliza de registros históricos para reivindicar soberania por todo o Mar, por meio da “9-Dash line”, possivelmente porque as maiores reservas de petróleo e

gás estão localizadas próximas à Malásia, Brunei e ao sul do Vietnã, mais distantes do território chinês. Há, ainda, a questão da região se importante rota comercial.

A posição estratégica do Mar do Sul da China coloca a região no bojo dos interesses de outros países como o Japão, a Austrália e a Índia. Esses três países veem o crescimento chinês com cautela. No caso do Japão, o caso se torna ainda mais complexo, já que o país disputa com a China as ilhas Senkaku no Mar do Leste da China.

Com o aumento das reivindicações, aumentaram as dinâmicas de cooperação militar. Entre 2000 e 2017, as dinâmicas podem ser divididas em quatro períodos. Na primeira década do século XXI, alguns incidentes militares isolados aconteceram na região. A China firmou o Tratado de Boa Vizinhança e Amizade com a Rússia com uma cláusula afirmando que haveria consultas no caso da ameaça de um terceiro país a qualquer uma das partes contratantes. Após o acordo, a China se tornou um pouco mais assertiva em suas reivindicações, por exemplo, ao abrir fogo contra embarcações vietnamitas que estavam em uma área de reivindicada pelos dois países. A partir de 2009, aumentou a cooperação em defesa entre Brunei, Malásia, Vietnã e Filipinas e países não envolvidos diretamente nas disputas, como o Japão e a Índia. A cooperação seria para conter o ímpeto chinês por meio da formação de uma coalização de equilíbrio (ver MEARSHEIMER, 2001), o que culminaria em competição de segurança entre a China e seus rivais.

No período subsequente (2011-2013), houve um aumento nas tensões da região e da assertividade chinesa, principalmente em relação às Filipinas. Medidas de cooperação em defesa foram firmadas pelo Vietnã com as Filipinas e o Japão. Após um ano extremamente conturbado nas relações entre China e Filipinas, esta última, em janeiro de 2013, apresentou à ONU uma notificação legal contra a China, para o estabelecimento de um tribunal arbitral que invalidasse as reivindicações chinesas no Mar do Sul da China. O fato de a notificação ter sido feita sem comunicação prévia à ASEAN explicita que os países, embora se envolvam em políticas de cooperação coletiva por meio dos fóruns da ASEAN, ainda buscam o máximo de vantagens possível em outros foros.

O terceiro período, de 2014 a 2015, apresentou uma ligeira queda no número de incidentes ou ações militares no Mar do Sul da China. Entretanto, uma crise diplomática entre a China e Vietnã envolvendo uma plataforma de petróleo resultou no envio de uma frota chinesa para a proteção da plataforma. Apesar da tensão na região, não houve maiores incidentes.

Decorrente das Filipinas terem enviado a questão com a China para a Corte Permanente de Arbitragem, a Indonésia declarou intenção de levar a China a julgamento parecido em razão das Ilhas Natuna. Apesar de a ação não se concretizar, ela mostra que a iniciativa filipina de solicitar julgamento sob a égide da UNCLOS pode servir como incentivo para que mais países tomem a mesma atitude.

Já no último período (2016-2018), os Estados Unidos passaram a conduzir exercícios de liberdade de navegação nas águas do Mar do Sul da China. A presença de navios de guerra norte-americanos nas regiões contestadas pode ser vista como parte de uma dissuasão em relação à China. Em 4 de outubro de 2018, o destroyer estadunidense USS Decatur realizava um exercício de liberdade de navegação próximo às ilhas Spratly quando foi abordado pelo destroyer chinês Lanzhou. O navio chinês teria feito manobras perigosas próximas ao USS Decatur, enquanto pedia que a embarcação deixasse a área (LENDON, 2018). Em consequência, a Marinha dos EUA recomendou que o país realizasse “uma demonstração maciça de força” nas águas do Pacífico, enviando tropas, embarcações e aeronaves para exercícios militares próximos ao Mar do Sul da China e ao Estreito de Taiwan, demonstrando que o país estaria pronto para contra-atacar qualquer adversário em uma diversidade de frentes (STARR, 2018).

Por sua vez, a China construiu ilhas artificiais. Mesmo que, de acordo com a UNCLOS, essas ilhas não garantem a concessão de direitos de mar territorial, elas possibilitam a instalação de infraestrutura bélica. No período ocorreu o veredito da Corte Permanente de Arbitragem que deu ganho de causa às Filipinas e declarou que a “9-Dash line” utilizada pelo governo chinês não tem validade legal. Logicamente, a China rejeitou o resultado.

Dessa forma, o Mar do Sul da China foi militarizado ao longo do século XXI. Os EUA e a China executam uma política de dissuasão, sendo que os chineses anunciam não poupar recursos para defender seus territórios considerados soberanos nas ilhas Spratly e Paracel. Enquanto isso, vários países envolvidos nas disputas estabeleceram parcerias estratégicas em defesa, se associando a outros com maiores capacidades cujo objetivo seria o de proteger suas reivindicações frente ao crescimento chinês. Estas ações acabaram por envolver mais atores, cada um com seus respectivos interesses, adicionando mais complexidade às dinâmicas que operam na região.

THE DYNAMICS OF MILITARY COOPERATION IN THE SOUTH CHINA SEA

ABSTRACT

The South China Sea represents one of the most important trade routes in the contemporary world besides having oil and gas reserves. Although all the states that surround the sea have some form of claim upon it, the disputes by two complexes of islands stand out. The southernmost Spratley are claimed by China, Taiwan, the Philippines, Brunei, Malaysia, and Vietnam, while the northernmost Paracel are disputed mainly by China and Vietnam. Moreover, its geostrategic importance leads countries outside the region to involve indirectly in the dynamics of disputes and cooperation. Thus, this article presents the dynamics of military cooperation involved in the South China Sea based on the hypothesis that, in order to increase their capabilities against Chinese military growth, Southeast Asian countries claiming portions of the South China Sea enter into military agreements with other powers.

Key words: South China Sea. Military Agreements. International Conflicts. Law of the Sea.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIA. Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030. Canberra: Defense Department, 2009.

AUSTRALIA. Five Power Defence Arrangements. Canberra: Department of Foreign Affairs, 1971. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1971/21.html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BAVA, Salma. India Foreign Policy Between Interests and Ideas. In: FLEMES, Daniel (Ed.). Regional Leadership in the Global System. Burlington: Ashgate, 2010.

BISLEY, Nick; TAYLOR, Brendan. Conflict in the East China Sea: Would ANZUS apply?. 2014. Disponível em: <<http://www.uts.edu.au/sites/default/files/18924-acri-anzus-booklet-web.pdf>>. Acesso em 17 ago. 2018.

BUSH, Richard. The United States Security Partnership with Taiwan. Asian Alliances Working Papers: Brookings, Washington, v. 7, n. 1, p.1-7, jul. 2016. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Paper-7v3.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

CHINA, People's Republic of; PHILIPPINES, Republic of The. Joint Statement of the People's Republic of China and the Republic of the Philippines. Beijing, 2016. Disponível em: <http://www.xinhuanet.com/english/china/2016-10/21/c_135771815.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

CIA (Org.). Paracel Islands. World Facebook. Washington. 17 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pf.html>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

DEFENSE INDUSTRY DAILY. Australia to buy 24 Super Hornets as interim gapfiller to Joint Strike Fighter. 2014. Disponível em: <<http://www.defenseindustrydaily.com/australia-to-buy-24-super-hornets-as-interim-gapfiller-to-jsf-02898/>>. Acesso em 10 jul. 2018.

DNA. India, Brunei to sign MoU in defence cooperation today. 2016. Disponível em: <<https://www.dnaindia.com/business/report-india-brunei-to-sign-mou-in-defence-cooperation-today-2173001>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

EIA. South China Sea. Eia Beta. Washington. 07 fev. 2013. Disponível em: <<https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

GANGULY, Sumit; SHOUP, Brian; SCOBELL, Andrew (eds.). US-Indian strategic cooperation into the 21st century: More than words. London: Routledge, 2016.

GURUNG, Tim I. Remembering the Gurkhas' role in ensuring Brunei's autonomy. 2018. Disponível em: <<http://www.atimes.com/article/how-gurkha-rifles-contributed-to-brunei-half-a-century-ago/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

HEYDARIAN, Richard Javad. The US-Philippine-China Triangle: From Equi-balancing to Counter-Balancing amid the South China Sea Disputes. *Global Power Shift*, [s.l.], p.337-357, 2016.

HIEP, Le Hong. Vietnam's Pursuit of Alliance Politics in the South China Sea. *Global Power Shift*, [s.l.], p.271-288, 2016.

HOLMES, James. Looking south: Indian Ocean. In: SCOTT, David (ed.). *Handbook of India's international relations*. New York: Routledge, 2011.

IISS (International Institute for Strategic Studies). *The Military Balance*. London: IISS, 2015.

INDIAN Military Base in Vietnam at Cam Ranh Port to Protect Hanoi's Economic and Territorial Interest. *The Eurasian Times*. Nova Deli, 8 dez. 2018. Disponível em: <<https://eurasianimes.com/indian-naval-base-in-vietnam-at-cam-ranh-port-to-protect-hanois-economic-and-territorial->

-interest/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

KRASNER, Stephen D. *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Presss, 2001. 367 p.

LONDON, Bred. CNN. Photos show how close Chinese warship came to colliding with US destroyer. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/10/02/politics/us-china-destroyers-confrontation-south-china-sea-intl/index.html?no-st=1539116841>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MALAYSIA; BRUNEI. Statement on the Exchange of Letters Between Malaysia and Brunei Darussalam: Dated 16 March 2009. Putrajaya: Government Of Malaysia, 2010. Disponível em: <<https://www.kln.gov.my/archive/content.php?t=7&articleId=735675>>. Acesso em: 10 set. 2018.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. And Norton Company, 2001.

MORADA, Noel. *Philippine foreign relations after September 11 (2001–2005)*. Quezon City: University of the Philippines, 2006.

NAUMANN, Sara. Weathering Typhoon Season in China. Tripsavvy. Los Angeles. 24 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.tripsavvy.com/weathering-typhoon-season-in-china-1495475>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

NUDELMAN, Mike; ROSEN, Armin; KELLEY, Michael. This Map Shows Why The South China Sea Could Lead To The Next World War. Business Insider, 10 jul 2014. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/the-south-china-sea-graphic-2014-7>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

OAK, Niranjana Chandrashekar. Cam Ranh port: A lever in Vietnam's naval diplomacy. Observer Research Foundation. 6 Oct 2018. <https://www.orfonline.org/expert-speak/cam-ranh-port-lever-vietnam-naval-diplomacy/>

OGDEN, Chris. International 'aspirations' of a rising power. In: SCOTT, David (ed.), *Handbook of India's international relations*. New York: Routledge, 2011.

ONU. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm>.

PANDA, Ankit (Ed.). How Much Trade Transits the South China Sea? Not \$5.3 Trillion a Year. *The Diplomat*. Washington. 07 ago. 2017. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2017/08/how-much-trade-transits-the-south-china-sea-not-5-3-trillion-a-year/>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

PANT, Harsh. India's relations with China. In: SCOTT, David (ed.). *Handbook of India's international relations*. London: Routledge, 2011.

PARAMESWARAN, Prashanth. India, Brunei Ink New Defense Pact. 2016. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2016/02/india-brunei-ink-new-defense-pact/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

POWER, China. How much trade transits the South China Sea? *China Power*: CSIS. Beijing, p. 1-1. 02 ago. 2017. Disponível em: <<https://china-power.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

RINEHART, Ian E. Malaysia: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service, Washington, v. 1, n. 1, p.1-18, 09 nov. 2015. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R43505.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

RUSSIAN FEDERATION. Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation. Moscow: Russian Federation, 2001. Disponível em: <<https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/treaty-of-good.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018.

SCHWARTZ, Paul. Russia-China Defense Cooperation: New Developments. 2017. Disponível em: <<http://www.theasanforum.org/russia-china-defense-cooperation-new-developments/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

SHAH, Dr. S K. India's Foreign Policy: Past, Present and Ties with the World. New Delhi: Vij Books India, 2017.

SILVA, Antonio Henrique Lucena; AMORIM, Wellington Dantas de. Australia, India and Japan: The Three 'Worried Outsiders' and Their Strategies Towards the South China Sea. In: FELS, Enrico; VU, Truong-minh. Power Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea. New York: Springer, 2016. Cap. 21. p. 441-468.

SISANTE, Jam. Four agreements with Vietnam to be signed during Aquino's visit. 2010. Disponível em: <<http://www.gmanetwork.com/news/news/nation/204062/four-agreements-with-vietnam-to-be-signed-during-aquino-s-visit/story/>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM. Socialist Republic Of Vietnam. Ministry Of National Defense. Vietnam National Defense. Hanoi: Ministry Of National Defense, 2009. Disponível em: <<http://aseanregionalfor>

rum.asean.org/files/library/ARF%20Defense%20White%20Papers/Vietnam-2009.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SODHY, Pamela. U.S.-Malaysia Relations on the Security Front. Nbr Analysis Brief, Washington, v. 1, n. 1, p.1-2, 13 abr. 2015.

STARR, Barbara. CNN. US Navy proposing major show of force to warn China. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/10/03/politics/us-navy-show-of-force-china/index.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

TØNNESSEN, Stein. An International History of the Dispute in the South China Sea. Oslo: Eai, 2001.

UNITED KINGDOM. The British Army. The British Army in Brunei. 2018. Disponível em: <<https://www.army.mod.uk/deployments/brunei/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. S.Res.412. 2014. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-resolution/412/text>>. Acesso em 10 ago. 2018.

US DEPARTMENT OF STATE. U.S.-Vietnam comprehensive Partnership. 2013. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218734.htm>>. Acesso em 10 ago. 2018.

VIETNAM NEWS AGENCY. Vietnam, Japan upgrade ties to extensive strategic partnership. 2014. Disponível em: <<http://en.vietnamplus.vn/Home/Vietnam-Japan-upgrade-ties-to-extensive-strategic-partnership/20143/47637.vnplus>>. Acesso em 10 set. 2018.

VIETNAM. Mofa. Socialist Republic of Vietnam. Japan-Viet Nam Joint Statement on the Occasion of the State Visit by the President of the Socialist Republic of Viet Nam to Japan. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 2018. Disponível em: <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000368992.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

VIETNAM. Vietnam-Japan issue joint statement. 2011. Disponível em: <<http://www.mofa.gov.vn/en/nr040807104143/nr040807105001/ns111101153845>>. Acesso em 10 ago. 2018

VNEXPRESS. Vietnam and the US hold defense and strategic dialogue. 2010. Disponível em: <<http://vnexpress.net/tin-tuc/the-gioi/viet-my-doi-thoi-chien-luoc-quoc-phong-2173072.html>>. Acesso em 09 ago. 2018.

VOICE OF AMERICA. US Eases Ban on Arms Sales to Vietnam. 2014. Disponível em: <<http://www.voanews.com/content/us-eases-ban-on-lethal-military-hardware-sales-to-vietnam/2471086.html>>. Acesso em 10 ago. 2018.

VUVING, Alexander L. Vietnam, the US, and Japan in the South China Sea. *The Diplomat*. 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/11/vietnam-the-us-and-japan-in-the-south-china-sea/>>. Acesso em 10 ago. 2018.

WWF (Washington) (Org.). South China Sea: Between the Philippines, Borneo, Vietnam, and China. 2002. Disponível em: <<https://www.worldwildlife.org/ecoregions/im0148>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

VULNERABILIDADE ESTRUTURAL DA VENEZUELA E OS IMPACTOS AO ENTORNO ESTRATÉGICO SUL-AMERICANO

Fernanda Delgado de Jesus¹
João Victor Marques Cardoso²

RESUMO

O trabalho analisa geopoliticamente como a vulnerabilidade venezuelana impacta a estabilidade da América do Sul, onde o Brasil desempenha relativo protagonismo. À luz da Teoria do Complexo Regional de Segurança (TCRS), parte-se da hipótese de que tal vulnerabilidade afeta o espaço sul-americano, pois a segurança dos atores estatais seria interdependente em um complexo. De um lado, a vulnerabilidade é explicada mediante a dimensão estrutural das reservas de hidrocarbonetos. Por outro, os impactos à estabilidade sul-americana tangenciam o protagonismo brasileiro por meio dos seguintes vetores: geopolítica da energia, comercial-financeiro, fluxo migratório e integração regional. Tal modelo analítico verifica que a paralisação de mecanismos regionais à crise venezuelana segue a lógica de construção de padrões de amizade/inimizade, baseados na cláusula democrática que sustenta os processos de integração regional. A formação desses padrões, segundo a TCRS, se alinha via mecanismo de penetração a potências externas, harmonizando-se a segurança regional e a global. A criação do Grupo de Lima e o esvaziamento dos organismos regionais, que, com efeito, isolam a crise venezuelana e desafiam o protagonismo do Brasil, são fenômenos que caracterizam os padrões de amizade/inimizade em curso, alinhados às identidades e interesses promovidos pela potência externa hegemônica e a ordem internacional por ela protegida.

Palavras-chave: Complexo Regional de Segurança; Crise na Venezuela; Geopolítica do Petróleo.

¹ Doutora. Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
E-mail: fernanda.jesus@fgv.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1177-5664>

² Mestrando. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: joao_marques@id.uff.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5745-4757>

INTRODUÇÃO

A República Bolivariana da Venezuela é um país rico em recursos naturais, detendo uma das maiores reservas de petróleo, gás natural e minérios (ferro, ouro, bauxita e diamantes) do mundo. Produtora de petróleo em grau comerciável desde 1914, quando iniciada a exploração do campo Mene Grande, no Lago Maracaibo, a Venezuela possui grande potencial para se desenvolver social e economicamente. A população soma cerca de 31,1 milhões, das quais 20,4 milhões possuem entre 15 e 64 anos, e 1,9 milhão a partir de 65 anos. Trata-se de uma população majoritariamente urbana, cerca de 90%, concentrada em cidades como a capital Caracas, com mais de cinco milhões de habitantes. O PIB atinge pouco mais de US\$ 287 bilhões (2016), do qual 25% são representados pelo setor de óleo e gás. As reservas provadas de petróleo atingem 302,809 bilhões de barris, enquanto que as de gás natural somam 5,707 trilhões de metros cúbicos. A produção de petróleo cru alcança 2,37 milhões de barris ao dia (2016), dos quais 1,835 milhão são exportados, e a capacidade de refino atinge 1,890 milhão de barris por dia³. Vale destacar que os dados de produção e exportação de petróleo, apresentados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo, em 2016, não mais refletem a realidade do setor na Venezuela, mergulhado em profundo colapso.

O objetivo do presente artigo é analisar geopoliticamente como se relacionam a vulnerabilidade de um ator e a estabilidade da região na qual se encontra, especificamente, a vulnerabilidade estrutural da Venezuela e a estabilidade no espaço sul americano, no qual o Brasil possui relativo protagonismo. A crise venezuelana caracterizada pela recessão econômica e pela hiperinflação, e, conseqüentemente, os efeitos sociais profundos a revelarem uma crise também humanitária, com violações dos direitos humanos, impactam sobremaneira a estabilidade da América do Sul, desafiando o protagonismo regional do Brasil. Diante desse modelo analítico, a Teoria do Complexo Regional de Segurança é revisada para explicar o transbordamento de uma crise específica de um ator sobre o complexo regional no qual está inserido. Em seguida, é analisada a

³ Dados sobre óleo e gás, ver: ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. Venezuela facts and figures. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/171.htm>.

vulnerabilidade estrutural da Venezuela à luz da transição democrática finalizada na década de 1960 e da crise recente do regime bolivariano, e, por fim, os impactos sentidos pelo complexo regional sul americano em pelo menos quatro vetores: geopolítica da energia, comercial-financeiro, fluxo migratório e integração regional.

II – OS REGIONALISMOS E O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA

Diante do fim da Guerra Fria e do resultante enfraquecimento de teorias dominantes como o realismo e o liberalismo, abordagens que valorizam o aspecto regional se valorizaram no campo de estudo das Relações Internacionais. O fim da bipolaridade global trouxe à tona a distensão de processos de integração regional e a formulação de novas agendas, anteriormente restritas à temática da segurança. Os processos de integração tornaram-se viáveis devido ao fim das atividades voltadas para a perpetuação dos anteriores blocos de poder, em disputa por zonas de influência, permitindo, então, que os demais Estados pudessem desenvolver com maior margem de manobra e autonomia seus respectivos interesses nacionais. Contudo, o imediato momento do pós-Guerra Fria evidenciou o triunfalismo dos Estados Unidos da América (EUA) e não interrompeu seus interesses em influenciar a ordem internacional e, consequentemente, os processos regionais em movimento. Os processos de integração regional na América do Sul, especificamente, caracterizam ambos os aspectos: o papel dos países locais em formularem novas agendas em prol de seus interesses e o cerceamento dos EUA ao sinalizarem os limites ideacionais e materiais dos processos de integração sul-americanos.

Torna-se importante verificar, primeiramente, que a América do Sul é um subcontinente com incidência de conflitos relativamente baixa, o que, com efeito, produz equívoco acerca da relevância dos elementos de segurança para os processos de integração regional. O histórico sul-americano identifica uma redução substancial em quantidade e grau de impacto de conflitos regionais no século XX em relação ao XIX. Ainda assim, uma série de tensões não elimina a importância do papel da segurança na regionalização, no que diz respeito a fatores externa e internamente motivados: a guerra ao narcotráfico empreendida pelo Plano Colômbia, financiado pelos EUA; a Guerra das Malvinas; a defesa

da Amazônia e do Atlântico Sul, com suas riquezas estratégicas. Em geral, a segurança é o principal aspecto que os Estados a se integrarem e aprofundarem seus laços cooperativos, a fim de evitar o retorno de um conflito ou de criar capacidade dissuasória contra uma ameaça externa potencial. Tais foram os germes que encaminharam a Europa a superar suas históricas rivalidades, repercutindo no atual complexo regional, cujo grau de complexidade não é encontrado em processos paralelos.

A relação com os EUA, apesar de reduzida durante os anos da Guerra Fria, devido ao foco estadunidense sobre outras regiões como a Europa Ocidental, o Oriente Médio e o Sudeste Asiático, foi aprofundada nos anos 1990, por meio da propagação do Consenso de Washington e a intenção dos EUA em criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Até então, a integração hemisférica era relacionada ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que assegurava a defesa das Américas contra impactos externos – leia-se comunismo. O TIAR, no entanto, foi quebrado pelos próprios EUA ao não apoiarem a Argentina durante a Guerra das Malvinas, evitando a indisposição com o Reino Unido. Já em 1990, o tom passa a ser profundamente econômico e influencia a criação de mecanismos regionais como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), resultado da redefinição das relações entre Brasil e Argentina e, portanto, a porta de entrada para uma América do Sul mais integrada. Atualmente, o Mercosul possui uma agenda multidimensional além do originário campo econômico ao qual se restringia, abrangendo resultados na integração política, jurídica e social.

No que diz respeito à perspectiva tradicional sobre a segurança, torna-se relevante apontar a criação da União das Nações Sul-americanas (Unasul) e seu Conselho de Defesa (CDS), de caráter consultivo, porém, um avanço na formulação conjunta de políticas de defesa. Esses resultados indicam a preocupação regional em superar atrasos históricos no campo da segurança e da necessidade de pensar a Defesa como um elemento comum da região. Os desafios, contudo, são significativos, pois, além do cerceamento dos EUA, a América do Sul possui deficiências em matéria de infraestrutura, arriscando a mobilização militar, e baixo desenvolvimento tecnológico, inviabilizando uma indústria de defesa.

Atenta a ambos os contextos de regionalização e manutenção da hegemonia dos EUA, a Teoria do Complexo Regional de Segurança (TCRS) tem o mérito de identificar o âmbito regional, para fins analíticos, como o campo de mais precisa interação entre os entes nacionais e a estrutura

global de segurança. A partir disso, a teoria analisa a formação de blocos de tamanha complexidade cujos Estados, apesar de não ser uma teoria estado-cêntrica, estão ligados tão profundamente que suas seguranças não podem ser consideradas separadas umas das outras. Assim, os processos de securitização e desecuritização ocorrerão em âmbito regional.

A fim de atingir a sua máxima conceitual – a região oferece o campo de análise mais promissor para entender a interação entre os níveis políticos nacional e global –, a TCRS abrange perspectivas realistas, com aspectos relevantes acerca dos interesses nacionais e do poder, e construtivistas, especialmente no que tange à influência de identidades e interesses locais sobre os moldes regionais. Em outras palavras, a formação do complexo regional de segurança será influenciada por aspectos macro e micro: a distribuição do poder mundial segundo a lógica da anarquia sistêmica; e, as especificidades locais, como os padrões de amizade/inimizade e as pressões devido à proximidade geográfica, conforme mencionado por Buzan e Waever (2003) sobre as ameaças viajarem mais facilmente em distâncias curtas.

De um lado, a TCRS avalia a anarquia do sistema internacional e se apropria da lógica do equilíbrio de poder, elementos também presentes no âmbito regional. Os entes regionais, portanto, estão inseridos em subestruturas do mais amplo sistema internacional e, da mesma forma, estabelecem relações de poder, sendo possível também avaliar tais relações em termos de polaridade regional (unipolar ou bipolar ou multipolar). Por outro, a TCRS aponta que a formação dos complexos regionais de segurança é caracterizada pelos padrões de amizade/inimizade entre os atores regionais, isto é, as identidades e os interesses construídos pelos próprios agentes ao longo do tempo, que evidenciam o grau de interdependência nas questões de segurança. Atrelada ao complexo regional de segurança, a construção de identidades e interesses, cerne da teoria construtivista, permite avaliar os elementos de securitização. Aquilo que é ou não securitizado depende dos interesses e identidades construídos politicamente – a segurança seria aquilo que os atores fazem dela. Em suma, a dinâmica regional é influenciada tanto pela distribuição de poder mundial quanto pela interpretação e ações dos entes locais, revelando-se uma interação tanto entre as unidades quanto entre a estrutura e as unidades.

A compreensão acerca dos padrões de amizade/inimizade é mais precisa quando estudada a partir do âmbito regional, para que depois

se estenda à inclusão de atores externos mediante os mecanismos de penetração. No âmbito da TCRS, o mecanismo de penetração mapeia a realização de alinhamentos de segurança entre potências externas e Estados inseridos em um complexo regional. Logo, aqueles padrões de amizade/inimizade se conectam para os fins da segurança global, representado pela potência externa. Assim, é possível entender como a rivalidade histórica entre Paquistão e Índia se tornou uma questão de relevância global, a partir dos alinhamentos resultantes daquele com os EUA e desta com a URSS, ou seja, o conflito local serviu de campo de ação para as grandes potências na região. No caso sul-americano, os mecanismos de penetração dizem respeito ao cerceamento da hegemonia estadunidense enquanto os padrões de amizade/inimizade são construídos, endogenamente, entre os atores inseridos no complexo regional.

A relevância desses padrões revela que a Teoria de Complexo Regional de Segurança não negligencia as particularidades históricas de cada região, compreendendo o impacto de fatores histórico-culturais específicos, viabilizando o estudo da dinâmica local. No entanto, conforme apontado por Buzan e Waever (2003), em uma investigação sobre segurança, os argumentos culturais, históricos e econômicos acabam se tornando normativos, desvencilhando do objetivo principal em definir regiões condicionadas aos termos de segurança, bem como as ligações inter-regionais e as interações regionais com assuntos globais ligados restritamente à segurança.

Apontados os principais elementos da TCRS, é importante verificar para este trabalho o vínculo entre a segurança e a democracia no caso da América do Sul. No que diz respeito ao regionalismo sul americano, este encontra força a partir das transições democráticas, conforme apontado por Gardini (2010) acerca da existência de um relacionamento intenso entre os processos de democratização e regionalização na América do Sul, entre meados dos anos 1980 e início dos 1990, culminando na criação do Mercosul. Não se trata, contudo, de um vínculo determinístico, pois, segundo Gardini (2010), tal interação indica, de um lado, a democratização a influenciar a regionalização do Cone Sul, por outro, a regionalização a impactar a transição e a consolidação democrática dos atores, especialmente, o Brasil e a Argentina.

Diante dessa hipótese, Gardini (2010) procura identificar os fatores que correspondem à sua veracidade: a coincidência temporal entre os processos de regionalização e democratização; a propagação de um

discurso político no qual a democracia seria vital para a criação de um mercado comum; e, por fim, a evidência de que, diante da diversidade de falhos mecanismos de integração latino-americanos, aquele promovido por Brasília e Buenos Aires em comunhão democrática se revelou certo. Contudo, os laços cooperativos firmados já vinham se aprofundando ainda durante o período dos regimes militares, como provam os acordos referentes aos recursos hídricos da bacia do Paraná e a parceria militar estabelecida na Operação Condor⁴, ligados, respectivamente, à segurança energética e à segurança interna pensada como afastamento da ameaça comunista. Assim, é possível questionar a relação automática entre a redemocratização e a integração regional, dados os fatores prévios que estimularam a cooperação regional em torno da segurança.

No entanto, é inquestionável o impacto democrático sobre a integração e a criação do Mercosul, especialmente, pela garantia de que a cooperação político-econômica fortaleceria as bases democráticas dos novos regimes instalados. Em outras palavras, a firmação de laços objetivava, sobretudo, a proteção da democracia (GARDINI, 2010). Nesse sentido, a consolidação dos incipientes regimes democráticos e a proteção dos deles tornam-se fatores cruciais para a estabilidade e a segurança sul-americana. Também se deve atentar para a pluralidade de mecanismos de cooperação estabelecidos, diante dos diversos atores presentes, como o importante papel da sociedade civil e do setor empresarial para a emergência do Mercosul (Ibidem, 2010). Certamente, conforme menciona Gardini (2010), as ideias e a previsibilidade que acompanham um regime democrático favoreceram o laço entre a democratização e a regionalização, tendo em vista a legitimidade e a transparência de informações que aquela confere aos princípios de uma política externa guinada à regionalização. Não à toa a manutenção do regime democrático torna-se cláusula no que diz respeito à participação e à manutenção de um ator estatal no Mercosul – fato utilizado no caso da suspensão da Venezuela do bloco regional.

III – VULNERABILIDADE ESTRUTURAL DA VENEZUELA

A análise sobre a transição democrática na Venezuela, desenvolvida por Terry Lynn Karl (1988), revela influências tanto de agentes domésticos

⁴ A Operação Condor foi uma aliança que reuniu regimes militares sul americanos e os EUA, nas décadas de 1970 e 1980, com o objetivo de coordenadamente afastar e eliminar seus opositores políticos.

quanto de um componente estrutural no processo político em questão. De um lado, os agentes políticos internos, como a burocracia estatal, as organizações e os partidos, produzem ações intencionais que impactam a realidade nacional, inclusive na formulação dos pactos políticos que viabilizaram a transição democrática, ao criarem regras políticas e econômicas de modo a reduzirem as incertezas características da transição e conciliarem interesses das elites tradicionais e emergentes. Por outro, o componente estrutural, caracterizado pela economia capitalista global, o sistema internacional de Estados-nações e o desenvolvimento dependente ao qual os países da periferia sistêmica estão submetidos, também possui relevância significativa no processo de transição.

No caso venezuelano, segundo Karl (1988), o petróleo é o elemento que determinou as condições estruturais da transição democrática, ao forjar mudanças sociais e econômicas que impactaram a realidade política nacional. Tratando-se de um típico caso de país cuja exportação é predominantemente marcada por um único conteúdo, o petróleo na Venezuela afeta, nesse sentido, a formação das classes sociais, o desenvolvimento do Estado, o protagonismo de determinados atores políticos e, com efeito, as alianças por eles orquestradas.

Ao longo do regime autoritário do caudilho Juan Vicente Gómez (1908-1935), o petróleo desempenhou, segundo Karl (1988), um papel duplo: em curto prazo, favoreceu os arranjos institucionais; em longo prazo, minou a base social do regime, favorecendo a abertura de lacunas para a mudança política.

Em curto prazo, a descoberta do petróleo e a resultante exploração por companhias estrangeiras, sobretudo estadunidenses, estimularam as receitas do Estado e a formação de modernos arranjos autoritários, tornando-se os petrodólares “o principal bastião de uma aliança que incluía uma hierarquia de caudilhos militares, os produtores de café e cacau dos Andes e a elite comercial e financeira de Caracas” (KARL, 1988, p. 301). O golpe tutelado pelos EUA que levou Gómez ao poder, em 1908, teve, portanto, a garantia acerca da estabilidade do regime, que, mediante as receitas elevadas, promoveu a expansão da burocracia estatal, reduziu a carga tributária sobre as elites nacionais, modernizou o Exército e, com efeito, o aparato repressivo do regime. As concessões de exploração favoráveis às companhias estrangeiras, aliadas aos privilégios fiscais garantidos às elites, garantiram a proteção da aliança oligárquica. Outra evidência marcante dessa aliança protegida diz respeito à inibição da

industrialização nacional devido à alta capacidade de importação gerada pelos petrodólares, pois as clivagens sociais, típicas de um processo de industrialização, foram retardadas, evitando-se pressões da base social que pudessem minar a aliança.

Em longo prazo, no entanto, o petróleo contribuiu sobremaneira para as mudanças estruturais que levaram ao declínio o regime autoritário, tendo minado sua base social e a aliança oligárquica. Devido à supervalorização da taxa de câmbio e a espiral de importação, a produção doméstica foi afetada e a agricultura venezuelana entrou em declínio, especialmente aquelas culturas destinadas à exportação, como o café e o cacau, cuja competitividade fora abalada. No que diz respeito ao aspecto social desse processo, o campesinato foi constrangido a migrar para as zonas urbanas e a elite rural converteu-se em elite urbana comercial e financeira, sobretudo no mercado de importação de bens produzidos nos Estados Unidos. Desenvolveu-se, portanto, um estreito vínculo entre o capital externo e o capital venezuelano, privado e público (KARL, 1988).

Assim, a economia de enclave do petróleo estimulou o crescimento da população urbana, de um mercado interno significativo e de uma classe média composta por assalariados do setor de serviços e burocratas estatais, porém, concomitantemente,

(...) promoveu o surgimento de uma pirâmide invertida de classes sociais: a produção e rápida circulação de petrodólares em função do arrendamento e não de atividades produtivas reais significaram que uma classe média urbana amplamente não produtiva realmente precedesse e superasse em número uma classe trabalhadora em lento crescimento (KARL, 1988, p. 304).

Enquanto a trajetória dominante na América Latina foi marcada, após a Depressão de 1930, por estratégias econômicas de governos populistas, como a industrialização via substituição de importações, a Venezuela ingressou nesse processo somente após o fim da Segunda Guerra Mundial (Ibidem, 1988). A industrialização tardia da década de 1950 tornou-se a condição estrutural para o fim da transição ao regime democrático, quando assumiu mediante o voto popular o governo de Rómulo Betancourt (1959-1964), do centro-esquerda Acción Democrática

– principal partido venezuelano do século XX. A elevada demanda por petróleo no pós-guerra, a crise de Suez e a crise iraniana de 1954 forçaram a Venezuela a experimentar a industrialização devido à expansão econômica, pois o aumento da exportação de petróleo e, com efeito, as reservas estrangeiras alimentaram o gasto público e o nível de investimento.

A nova ordem política inaugurada com a ascensão de Hugo Chávez à Presidência da República em 1999, denominada pelo oficialismo de Revolução Bolivariana, foi altamente beneficiada pela conjuntura internacional positiva aos países exportadores de petróleo. Até 2014, a Venezuela foi capaz de transformar as receitas elevadas do petróleo em ambiciosos programas sociais e alavancar o gasto público e a presença estatal na economia. O chavismo criou empresas públicas e nacionalizou companhias privadas em setores econômicos estratégicos como óleo e gás, mineração, metalurgia, telecomunicações e bancário. Não apenas os serviços públicos por meio das “Misiones Bolivarianas”⁵ e a transferência de renda para classes de baixa renda foram estimuladas, mas também a participação popular na política foi amplamente difundida nas periferias por meio dos “Círculos Bolivarianos”, estimulando as pessoas a dialogarem sobre problemas de suas comunidades e lecionando elementos básicos da política nacional como o conhecimento sobre a Constituição promulgada em dezembro de 1999. O crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda, com efeito, reduziram a pobreza de 50%, em 1998, para 30%, em 2013 (World Bank). No mesmo período, a desigualdade, expressa pelo Coeficiente de Gini, reduziu de 0,498 para 0,40, uma das menores taxas da região⁶ (World Bank).

Não obstante, o colapso do preço internacional do barril de petróleo, aliado à incapacidade da política econômica venezuelana de reduzir a dependência nacional deste mercado e de criar uma poupança, durante o cenário macroeconômico favorável, capaz de mitigar os atuais efeitos exógenos do baixo preço do barril, afetaram o desempenho socioeconômico até então observado no país. Os desequilíbrios macroeconômicos resultantes na conta corrente não têm sido corrigidos

⁵ O Sistema Nacional de Missões compreende uma série de programas sociais desenvolvidos a partir de 2003, e relançados anualmente, a fim de combater a pobreza e promover a alfabetização, o acesso à saúde gratuita, o abastecimento alimentar, entre outros.

⁶ Comparada ao Brasil, que apresentou uma redução da desigualdade de 0,596 (1998) para 0,528 (2013), a desigualdade venezuelana, além de ser menor, apresentou uma queda mais expressiva.

devido ao baixo preço do óleo cru, somado à contração da produção venezuelana em cerca de 10% na primeira metade de 2016. Segundo o Banco Mundial, a Venezuela enfrenta uma grave escassez de financiamento, com um déficit fiscal estimado em 20% do PIB no fim de 2015. A monetização deste déficit, por sua vez, somada à escassez na oferta de bens de consumo e o acesso restrito às reservas internacionais, têm contribuído para uma trajetória inflacionária ascendente. Nesse processo, a pressão sobre o câmbio tentou ser mitigada por meio da implantação de um sistema de taxa de câmbio múltipla, que, apesar de provocar um ajustamento externo pela redução de importações, não conteve a fuga de capitais.

A Venezuela enfrenta, em resumo, uma severa “estagflação”, combinando uma recessão de 10% do PIB (2016), contração acumulada da produção de mais de 20% desde 2013, consumo privado colapsado pela hiperinflação, queda das importações de produtos básicos, crise elétrica e subinvestimento (World Bank). O setor privado, segundo o Banco Mundial, precisa ser restabelecido, assim como financiada a diversificação da pauta exportadora, a fim de reduzir a vulnerabilidade econômica diante da flutuação do preço do óleo, já que este produto representa 95% das receitas oriundas da exportação e o setor de óleo e gás, 25% do PIB (DELGADO; STIER; FEBRERO; MARQUES, 2017). Outros mecanismos capazes de acomodar a flutuação do preço e do câmbio dizem respeito a impostos flutuantes, fundos econômicos e fundos soberanos tal como o norueguês Fundo Governamental de Pensão-Global, o maior fundo soberano do planeta, no qual são depositadas as receitas dos hidrocarbonetos, incluindo os dividendos da Statoil e os impostos sobre o setor de óleo e gás (TORRES, 2015).

Enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na Venezuela apresentou um crescimento expressivo durante o governo Chávez, de 0,672 (2000) para 0,770 (2012), a partir de 2013, já durante o governo de Nicolás Maduro, o IDH começou a sofrer uma queda, atingindo 0,762 em 2014⁷ (PNUD BRASIL, 2015). Eleito em 2013 como candidato do oficialismo que daria continuidade à revolução bolivariana, Maduro procurou manter a relevância da petroleira estatal PDVSA e o discurso anti-imperialismo, ainda que numa conjuntura desafiadora: baixa receita oriunda das exportações devido ao preço reduzido do petróleo, insustentabilidade dos programas sociais e a atuação dos meios de comunicação e setores empresariais contrários ao governo (ALMEIDA, 2017).

⁷ Em 2014, o IDH brasileiro pontuou 0,755; sendo menor do que o venezuelano, embora ambos estejam no patamar considerado alto; entre 0,700 e 0,800.

Em decorrência das eleições legislativas de 2015, que concederam larga maioria à oposição, Nicolás Maduro arrebatou os poderes legislativos da Assembleia Nacional por meio do Tribunal Supremo, motivado, sobretudo, pela crise da PDVSA, que se encontra numa situação próxima à inadimplência. O golpe conferido contra o Poder Legislativo, embora já revertido devido às pressões internacionais, inclusive de políticos simpatizantes ao regime bolivariano como o então presidente equatoriano Rafael Correa, foi observado como uma tentativa do Executivo em contornar a resistência do Parlamento em aprovar a associação da PDVSA com companhias estrangeiras, como a russa Rosneft, para a exploração de depósitos no Orinoco⁸.

No período imediatamente posterior à tentativa de deslegitimar o Parlamento, o Mercosul ainda não havia decidido mencionar o Protocolo de Ushuaia, por meio do qual suspender-se-ia a Venezuela por não respeitar a cláusula democrática. Como os países do Mercosul decidiram tratar a crise venezuelana em bloco, tanto o Brasil quanto a Argentina, mais críticos ao governo de Maduro, cederam, naquele momento, ao pedido uruguaio de não mencionar a cláusula democrática (PAGNI, 2017). O presidente do Uruguai, o socialista Tabaré Vázquez, atendeu à sua coalizão interna ao adotar a narrativa de preocupação com a desestabilização da ordem constitucional, em vez do termo agressão à democracia (Ibidem, 2017).

Ao revogar a medida de anular a Assembleia Nacional por meio do Tribunal Supremo, Maduro não deixou de persistir na tentativa de minimizar o Poder Legislativo. Dessa forma, conclamou uma Constituinte. No dia 30 de julho de 2017, cada um dos 340 municípios elegeu um membro para a nova assembleia, enquanto que as capitais estaduais elegeram dois membros (HSIANG, 2017). Além disso, 181 membros adicionais foram escolhidos pelo regime de acordo com vários grupos sociais do país. Tal processo eleitoral ocorreu em detrimento dos sete milhões de venezuelanos que, quinze dias antes, haviam votado pela rejeição de uma Assembleia Constituinte, atendendo à iniciativa da oposição ao chavismo.

Em função disso, no dia 08 de agosto de 2017, em Lima, foi realizada uma reunião extraordinária entre países da América Latina e Caribe, mais o Canadá, cujo resultado foi uma declaração de tom severo, condenando o

⁸ A Citgo, empresa venezuelana de refinação e comercialização de óleo nos EUA, está hipotecada em 49,9% à Rosneft, como garantia de um empréstimo de US\$ 2 bilhões. Ainda assim, o controle de campos de petróleo é uma garantia mais eficaz para os russos (SANTODOMINGO, 2017).

regime de “ditadura”, bem como não reconhecendo a assembleia nacional constituinte, ao mesmo tempo em que reforça o respaldo e a solidariedade com a Assembleia Nacional (CUÉ; TOLA, 2017). Condenou-se, ademais, a violação sistemática dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a falta de eleições livres e a existência de presos políticos. Considerar a ilegitimidade da assembleia constituinte implica que os países signatários da Declaração de Lima (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lúcia), além de não reconhecerem quaisquer acordos econômicos firmados pela Venezuela, impeçam que suas empresas firmem contratos ou acordos de financiamento no país (*Ibidem*, 2017).

Diante da construção desse padrão de inimizade contra a Venezuela, decidiu-se também não apoiar qualquer candidatura venezuelana a mecanismos e organizações regionais e internacionais. Ademais, suspensão do Mercosul no dia 05 de agosto de 2018, a Venezuela enfrenta um isolamento bastante duro de seus principais parceiros no comércio internacional, a fim de que se interrompa o processo iniciado com a Constituinte e sejam libertos os presos políticos. A exceção aos países americanos que consideram o chavismo uma ditadura e que não reconhecem a Constituinte são a Bolívia, Cuba, El Salvador, Equador e Nicarágua. Somente a China, entre os maiores sócios comerciais, reconhece a Constituinte, além da Rússia e do Irã. Por ocasião do processo eleitoral que reelegeru Maduro, em junho de 2018, o Grupo de Lima se manifestou afirmando não reconhecer a legitimidade do pleito, além de anunciar a redução do nível diplomático dos países membros com a Venezuela e a ação conjunta para evitar empréstimos ao país (O GLOBO, 2018). Assim, a pressão do Grupo reforça o isolamento ao regime e fortalece as narrativas da oposição venezuelana acerca das irregularidades eleitorais. Já empossado para o segundo mandato, em janeiro de 2019, radicalizam-se os movimentos pró e contra Maduro, culminando na autoproclamação de Juan Guaidó, líder na Assembleia Nacional, como presidente interino da Venezuela. Mais uma vez, Maduro contou com o reconhecimento de países como Cuba e El Salvador – dependentes do petróleo venezuelano – Bolívia, China e Rússia. Guaidó, por sua vez, é reconhecido pelos EUA, países membros do Grupo de Lima, com exceção do México, e a maioria dos países da União Europeia.

Juntamente com a pressão interna de uma população altamente polarizada e a pressão dos vizinhos latino-americanos, há uma verdadeira

investida contra o governo de Maduro. Contudo, à medida que novas sanções são apresentadas, de acordo com a construção em curso do padrão de inimizade somada aos mecanismos de penetração estimulados pelos EUA, as narrativas anti-imperialistas do governo se fortalecem e o isolamento se recrudesce, tornando as sanções ineficientes do ponto de vista de um suposto retorno à democracia. Roger Santodomingo (2017) questiona se enrijecer as sanções constrangeria Maduro a renunciar, em detrimento do elevado custo da radicalização interna, e conclui que as sanções podem gerar concessões por parte do governo, mas não a sua derrocada.

IV – IMPACTOS AO ESPAÇO SUL-AMERICANO

Enfatizada a dimensão estrutural representada pelo petróleo sobre a realidade econômica e política da Venezuela, bem como os elementos factuais que corroboram a crise no país durante o governo de Nicolás Maduro, verifica-se neste capítulo os impactos ocasionados sobre a América do Sul, com destaque para o Brasil. Haja vista os processos de integração regional sul-americanos, dentre eles o Mercosul e a Unasul, que corroboram a existência de vínculos políticos, comerciais e financeiros, culturais e sociais nesse espaço, é possível considerar, mediante a teoria do complexo regional de segurança, que a vulnerabilidade de um ator impacta a estabilidade do complexo regional. Nesse caso, a vulnerabilidade estrutural da Venezuela impacta o protagonismo brasileiro no espaço sul americano por pelo menos quatro vetores: geopolítica da energia, comercial-financeiro, fluxo migratório e integração regional.

O primeiro vetor possui um aspecto menos regional do que global, dado o caráter internacional do mercado de petróleo, porém, muitos países americanos dependem do produto venezuelano, cuja derrocada afeta o abastecimento regional. Assim, enfatiza-se o impacto da crise sobre a produção e a exportação de petróleo, bem como a sobrevivência da PDVSA, num contexto de queda da produção, alto grau de corrupção e sanções externas. Em agosto de 2017, os EUA lançaram um decreto que proíbe a negociação de novas dívidas e ações emitidas pelo governo venezuelano e pela estatal PDVSA, a transação de alguns títulos públicos de Caracas e o pagamento de dividendos ao governo de Maduro. A medida visa interromper o financiamento do regime e proteger as finanças estadunidenses, embora o decreto não inclua o financiamento de trocas comerciais, exportação e importação de petróleo e transações com a Citgo

– a unidade da PDVSA nos EUA (PETRONOTÍCIAS, 2017). Em resposta, a chancelaria venezuelana afirmou que o decreto unilateral põe em risco tanto o fornecimento de petróleo mais próximo e seguro dos EUA, quanto os trabalhadores venezuelanos devido ao impacto sobre os fundos de previdência (Ibidem, 2017).

Não apenas as sanções externas têm acelerado a crise no setor, mas também o alto nível de corrupção a dilapidar as receitas da PDVSA, sobretudo pelos impactos políticos e pela interrupção de contratos mistos e de novos investimentos upstream e downstream, bem como a falta de transparência de dados e o acúmulo de dívidas. Em fevereiro de 2017, mais de nove executivos da PDVSA foram presos, incluindo o diretor-geral da Petropiar – empreendimento que reúne a PDVSA e a Chevron (Ibidem, 2017). Já em setembro do mesmo ano, outros executivos da companhia foram acusados de tráfico ilegal de petróleo bruto, conspiração criminal e corrupção, entre eles o diretor executivo de produção e o presidente da Petrozamora – empreendimento que reúne a PDVSA e o banco russo Gazprombank (Ibidem, 2017). A crise agravante na companhia tem provocado, inclusive, o abandono e o saque por seus funcionários, haja vista a corrosão salarial em função da hiperinflação, cujo resultado é a direção esvaziada e a presidência da companhia entregue ao general Manuel Quevedo, sem experiência no ramo; instalações petroquímicas abandonadas; materiais de trabalho em falta; e, a mão de obra pela metade (PETRONOTÍCIAS, 2018).

Dada a importância do petróleo para a economia venezuelana, a crise instalada no país se retroalimenta conforme os impactos sejam sentidos pela PDVSA. Considerada o pilar econômico do país, a agudização da crise na companhia ameaça, nesse sentido, aprofundar a instabilidade nacional, já alimentada pela recessão e inflação, pela criminalidade e pela escassez de alimentos e remédios (SEMPLE; KRAUSS, 2017). A realidade crítica não mais se relaciona com o preço do barril de petróleo, cuja queda vertiginosa em 2014 afetou conjuntamente os países exportadores, pois mesmo com a recuperação dos preços a partir de 2017, a PDVSA permanece sendo o sintoma e a causa da recessão nacional (Ibidem, 2017). Devido à dilapidação da capacidade operacional e financeira da companhia, a recuperação dos preços não consegue reverter a queda da produção e, consequentemente, as dívidas acumuladas com títulos e com fornecedoras de serviços, ocasionando, de acordo com Francisco Monaldi *apud* Díaz (2018), na perda de mercados a demais países exportadores. Com a exportação de óleo bruto em queda, a demanda doméstica de gasolina e diesel também não é

atendida, implicando na importação desses derivados dos EUA (SEMPLE; KRAUSS, 2017), pois o governo, segundo Monaldi *apud* Díaz (2018), tem priorizado a exportação à revelia do racionamento doméstico. Até mesmo os parceiros mais estreitos, tal como Cuba, tem sentido os reflexos da derrocada venezuelana, a exemplo dos 49% que a PDVSA detinha sobre uma refinaria em Cuba, mas que foram tomados por Havana como garantia das dívidas somadas por Caracas (SEMPLE; KRAUSS, 2017). Ademais, as refinarias venezuelanas operam, segundo Monaldi *apud* Díaz (2018), em menos de um terço de sua capacidade, como o complexo de refino Paraguaná, considerado um dos maiores do mundo, a operar com metade de sua capacidade, estimada em quase um milhão de barris por dia (SEMPLE; KRAUSS, 2017). Uma recuperação do setor de hidrocarbonetos exigiria, segundo Monaldi *apud* Díaz (2018), investimentos de US\$ 20 bilhões ao ano, durante uma década, após uma profunda reforma institucional que forneça garantias ao setor privado e receitas para o Estado.

Vale analisar, ainda que brevemente, que, à parte o comprovado potencial energético, nos últimos anos, alguns países da região promoveram reformas e intensificaram esforços para atrair investidores internacionais do setor energético a fim de acelerar atividades. O fenômeno é explicado pela chegada de novos governos ao poder, em sua maioria com características liberais, além da sabida santidade aos contratos na região, seu afastamento dos eixos de guerra, terrorismo e conflitos, consolidando a região como um polo atrativo de investimentos.

A segurança energética é imprescindível para o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Contudo, a mera disponibilidade de recursos não cria segurança energética *persi*. Há uma lacuna no que se refere a uma maior integração energética dos países desse bloco, que poderia favorecer a melhor utilização dos recursos e a difusão de conhecimento e tecnologia, caso eles conseguissem se desenvolver de forma mais agregada.

O desequilíbrio desencadeado pela crise venezuelana afeta em maior ou menor medida outros países do entorno estratégico que não só o Brasil. A Colômbia, que se encontra em meio a uma reforma do seu sistema petrolífero, vê a crise venezuelana como oportunidade para expansão de suas exportações. A Argentina, por sua vez, passa por um esforço sistemático congregando governo e empresas privadas para aumentar as exportações de gás natural a partir da região de Vaca Muerta, utilizando-se de técnicas de fraturamento hidráulico e perfuração horizontal. A Argentina também enxerga a redução das exportações venezuelanas como uma oportunidade

de expansão de seus mercados.

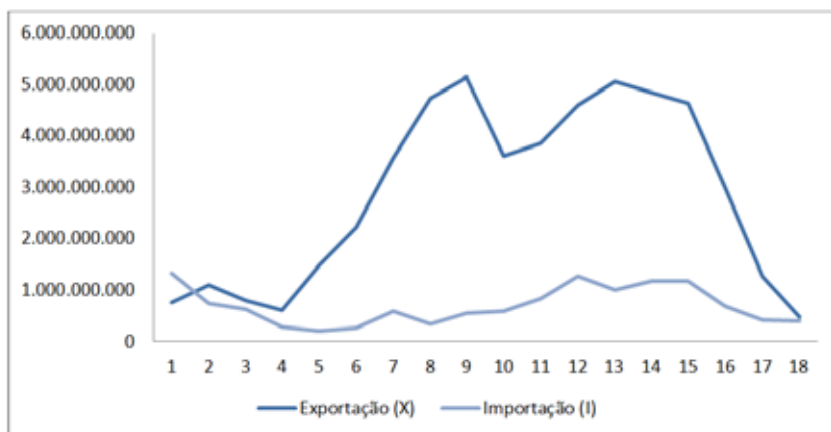
Segundo, no tocante ao impacto comercial-financeiro, enquanto as relações econômicas bilaterais entre Venezuela e Brasil atingiram o auge em 2012, quando o volume comercial atingiu mais de US\$ 6,05 bilhões, o colapso econômico venezuelano provocou um retrocesso nesse aspecto, tendo, em 2017, caído para US\$ 861 milhões, patamar aproximado ao de duas décadas atrás (SANTORO, 2018). De acordo com a Tabela 1, o Brasil apresentou um déficit comercial com a Venezuela apenas em 2000, retomando o superávit logo no ano seguinte, apesar do volume comercial entrar em queda até 2003. Entre 2004 e 2012, o volume comercial cresceu mais de três vezes, apesar do hiato entre 2009 e 2010 por ocasião dos impactos globais da crise financeira de 2008. Alcançado o auge em 2012, ano em que a Venezuela tornou-se membro pleno do Mercosul, a trajetória descendente aprofundou-se a partir de 2015, conforme o Gráfico 1, tendo reduzido, entre 2014 e 2017, em um terço as importações e em um décimo as exportações brasileiras. Evidencia-se, portanto, que apesar da recessão do Brasil entre 2015 e 2016, a crise venezuelana foi a principal responsável pela queda vertiginosa do intercâmbio comercial, haja vista a reduzida compra de produtos brasileiros e, com efeito, a perda de mercado ao Brasil, sobretudo a partir da suspensão da Venezuela do Mercosul, em dezembro de 2016.

Tabela 1: Intercâmbio Comercial Brasileiro com a Venezuela

Ano	Exportação (X) US\$ FOB	Importação (I) US\$ FOB	Saldo (X-I)	Corrente (X+I)
2000	752.905.969	1.327.672.176	-574.766.207	2.080.578.145
2001	1.095.269.547	746.983.275	348.286.272	1.842.252.822
2002	798.974.175	633.060.045	165.914.130	1.432.034.220
2003	608.229.076	275.154.451	333.074.625	883.383.527
2004	1.469.802.005	199.083.320	1.270.718.685	1.668.885.325
2005	2.223.705.818	255.605.407	1.968.100.411	2.479.311.225
2006	3.565.424.415	591.553.378	2.973.871.037	4.156.977.793
2007	4.723.939.986	345.924.595	4.378.015.391	5.069.864.581
2008	5.150.187.992	538.772.712	4.611.415.280	5.688.960.704
2009	3.610.339.282	581.593.287	3.028.745.995	4.191.932.569
2010	3.853.971.840	832.667.132	3.021.304.708	4.686.638.972
2011	4.591.847.947	1.266.356.385	3.325.491.562	5.858.204.332
2012	5.056.025.298	996.836.960	4.059.188.338	6.052.862.258
2013	4.849.839.836	1.180.739.809	3.669.100.027	6.030.579.645
2014	4.632.139.245	1.174.118.238	3.458.021.007	5.806.257.483
2015	2.986.603.820	679.890.525	2.306.713.295	3.666.494.345
2016	1.275.738.022	415.195.801	860.542.221	1.690.933.823
2017	469.654.754	391.694.953	77.959.801	861.349.707

Fonte: elaboração própria com base nos dados da Secretaria de Comércio Exterior, MDIC.

Gráfico 1: Intercâmbio Comercial Brasileiro com a Venezuela



Fonte: Elaboração própria com base dos dados da Secretaria de Comércio Exterior, MDIC.

Terceiro, no que diz respeito ao fluxo migratório, a Venezuela vive um movimento contrário, pois, se antes era considerada um destino de estabilidade política e econômica promovida pela economia do petróleo, atualmente, trata-se da origem de pessoas em fuga da crise humanitária e do colapso econômico (SANTORO, 2018). Segundo a Organização Internacional para Migração (2018), estima-se que 2,3 milhões de venezuelanos vivam no exterior, dos quais mais de 1,6 milhão tenham deixado o país desde 2015 – 90% destinando-se para países sul-americanos. Os principais destinos de venezuelanos, em 2017, foram Colômbia, Chile, Argentina, Equador, Panamá, Brasil, México, Peru e Costa Rica, além da Espanha e dos Estados Unidos.

Tal realidade já é considerada o maior movimento migratório da história recente na América Latina, de tal modo que rivaliza com o êxodo provocado por guerras em países como Afeganistão e Sudão do Sul (THE ECONOMIST, 2018). Apesar dos números substancialmente distintos entre Brasil, com 35 mil venezuelanos em 2017, e Colômbia, com 600 mil no mesmo período, o impacto social sobre aquele não pode ser descartado, já que o ingresso dos migrantes ocorre principalmente em Roraima – o estado brasileiro com a menor economia do país. A princípio, a entrada de migrantes venezuelanos tem sido abraçada pelos governos

regionais, embora algumas restrições tenham sido levantadas conforme o fluxo de agudiza, tal como a decisão equatoriana de receber apenas venezuelanos portando passaporte a partir de agosto de 2018 e reações xenófobas de determinados grupos das sociedades receptoras (Ibidem, 2018), o que ameaça a estabilidade e, com efeito, a securitização do tema por parte dos governos locais.

A ocorrência do fluxo de migrantes, dentre eles solicitantes de refúgio, decorre da ostensiva violação dos direitos humanos pelo regime venezuelano. Segundo o Informe 2017/18 da Anistia Internacional, referente a dados coletados em 2017, a continuidade do estado de emergência econômico declarado em janeiro de 2016, a escassez de alimentos e de suprimentos médicos, a repressão das forças de segurança e a instabilidade política revelam a ausência de avanço nas questões de direitos humanos. A Anistia (2018) aponta a restrição à liberdade de manifestação e de expressão, com o fechamento de cinquenta estações de rádio e a retirada de canais estrangeiros como a CNN; o uso excessivo da força pela Polícia Nacional Bolivariana e pela Guarda Nacional Bolivariana contra manifestantes, especialmente entre abril e julho de 2017, bem como prisões arbitrárias por razão política, uso da justiça militar contra civis e perseguição de ativistas de direitos humanos; o anúncio da retirada da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da autoridade da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que limita a proteção aos venezuelanos; e, o cerceamento do direito à alimentação, constatado pelo valor da cesta básica sessenta vezes maior do que o salário mínimo em dezembro de 2017, do direito à saúde, conforme estatísticas oficiais de 11.466 mortes de crianças com menos de um ano de idade em 2016 – um aumento de 30,1% comparado a 2015 –, dos direitos das mulheres, apresentando-se o aumento de 65,8% da mortalidade materna entre 2015 e 2016, e dos direitos sexuais e reprodutivos. Dessa forma, as mencionadas violações de direitos humanos provocam, segundo a Anistia (2018), o aumento acentuado de venezuelanos em busca de refúgio.

Quarto, por fim, diz respeito aos impactos à integração regional, abalada pela suspensão da Venezuela pelo Mercosul e pela redundância da Unasul, relegada à paralisia política com a suspensão anunciada pelo Brasil e a retirada da Colômbia. Ademais, a mediação proposta pelo Vaticano entre governo e oposição na Venezuela, em outubro de 2016, havia fracassado, e um posicionamento da OEA, capaz de criar uma resposta continental à crise venezuelana, foi bloqueado por ausência

de um consenso entre seus membros. Diferentemente do impasse em curso, a OEA logrou êxito nas negociações que ocorreram a fim de estancar a crise política instalada, no final de 2002, entre a oposição e os partidários do chavismo⁹. Conseguiu-se enquadrar a fórmula de mediação diplomática, denominada Grupo de Amigos da Venezuela, em seu marco legal, o que, segundo Celso Amorim (2013), diluiu qualquer sensação de intervencionismo ou a ideia de que se tratava de uma ação isolada.

Naquele momento, coube ao Brasil encontrar uma alternativa que incluísse tanto os países que defendiam a institucionalidade e a não intervenção (Brasil, Chile e México), quanto os que eram simpáticos à oposição (Estados Unidos, Espanha e Portugal) – uma proposta que encontrou hesitação de Hugo Chávez por influência de Fidel Castro, sob a justificativa de que “o Grupo de Amigos seria uma concessão aos que desejavam derrubar Chávez” (AMORIM, 2013, p. 39). Certamente, o protagonismo brasileiro no que se refere aos assuntos sul-americanos, que engatinhava no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) até alcançar maior relevância na formulação da política externa do governo Lula da Silva (2003-2010), foi significativo para a solução negociada. Ao longo daquela crise, o Brasil manteve canais abertos com lideranças oposicionistas, ainda que forjar pontes entre o governo e a oposição se tenha revelado ilusório, dada a intensa polarização política da Venezuela (Ibidem, 2013). Ao mesmo tempo, o Brasil conseguiu diplomaticamente concessões tanto de Chávez, materializadas no “referendo revocatório” previsto constitucionalmente e na participação in loco de observadores internacionais, quanto dos EUA, percebidas pelo tom menos agressivo dos discursos oficiais, o que, caso contrário, “inevitavelmente levaria a uma escalada de ataques verbais, com reflexos internos na Venezuela” (Ibidem, 2013, p. 43). A vitória de margem ampla obtida por Chávez superou, segundo Amorim (2013), uma das maiores crises da região – por algum tempo ao menos.

⁹ Em abril de 2002, o chavismo sofreu um golpe político que se revelou um fracasso, embora tenha detido o Presidente Chávez ilegalmente. A crise, ainda que restabelecida a institucionalidade com o retorno de Chávez à Presidência, se radicalizou no fim de 2002, em meio a palavras de ordem oposicionista como eleições antecipadas e plebiscito consultivo, não previstos na Constituição e, portanto, considerados mecanismos golpistas por Chávez.

V – COMENTÁRIOS FINAIS

Os problemas atuais da Venezuela estão ligados a uma realidade altamente complexa, na qual a economia do petróleo assume a dimensão estrutural para a manutenção e a derrocada de regimes políticos. Nesse sentido, a crise venezuelana possui um profundo componente estrutural que torna o país altamente vulnerável, não sendo possível atribuir o início da crise atual ao governo de Nicolás Maduro, tampouco ao denominado regime bolivariano iniciado por Hugo Chávez. Na realidade, a dimensão estrutural protagonizada pelo petróleo define tanto as bases de sustentação do governo no poder, tal como ocorreu durante a transição democrática finalizada na década de 1960, quanto as receitas necessárias para a sobrevivência do Estado, sentida pelo reduzido preço do barril do petróleo entre 2014 e 2016.

A princípio, a Venezuela ganhou os holofotes devido às posições não negociáveis que ascenderam numa sociedade fortemente polarizada e, com efeito, à violência nas ruas (BLUNCK, 2017). No entanto, devido aos impactos observados na geopolítica da energia, na relação comercial-financeira, no fluxo migratório e na integração regional, a Venezuela representa hoje o teste mais pesado para a América do Sul, um complexo regional que, na atualidade, carece do protagonismo desempenhado pelo Brasil como na crise instalada no fim de 2002.

À luz da teoria do complexo regional de segurança, o isolamento é resultante da mutação dos padrões de amizade/inimizade, conforme os interesses e identidades alteram o grau de interdependência nas questões de segurança regional, harmonizando-se aos padrões definidos externamente via mecanismos de penetração. Assim, o isolamento revela-se à medida que os interesses e as identidades regionais com a Venezuela se distanciam e se aproximam ao da potência hegemônica e ao da ordem internacional por ela protegida. Ao mesmo tempo, o reduzido protagonismo brasileiro para encontrar respostas regionais ao transbordamento da crise deflagrada aprofunda, então, o isolamento da Venezuela, tornando-se uma prática cujo objetivo é reduzir os impactos sobre os países do complexo regional.

Visando o aprofundamento da pesquisa e, com efeito, a compreensão acerca dos impactos da crise venezuelana ao espaço sul-americano, sugere-se: identificar os mecanismos de penetração mediante

os quais os EUA teriam influência sobre o isolamento regional à Venezuela, para além das sanções aplicadas por Washington; e, principalmente, questionar a liderança brasileira nos processos de integração da América do Sul, haja vista a baixa institucionalização dos organismos regionais como o Mercosul e a Unasul, carentes de supranacionalidade e de mecanismos voltados para a solução de crises internas, a adequação dos Estados-membros à cláusula democrática e a vinculação de normas.

STRUCTURAL VULNERABILITY OF VENEZUELA AND IMPACTS TO THE SOUTH AMERICAN SPACE

RESUMO

The paper analyses geopolitically how the Venezuelan vulnerability impacts the stability in South America, where Brazil is a relative protagonist. In the light of the Theory of Security Regional Complex (TSRC), it starts from the hypothesis that such vulnerability affects the South American space, because states' security would be interdependent in a Complex. On one side, the vulnerability is explained through the structural dimension of hydrocarbons reserves. On the other, the impacts to South American stability touch the Brazilian protagonism through the following vectors: geopolitics of energy, commercial-financial, migratory flow and regional integration. Such analytical model verifies that the paralysis of regional mechanisms to Venezuelan crisis follows the logics of building amity/enmity patterns, based on democratic clause which underpins the regional integration processes. The formation of these patterns, according to the TSRC, aligns through the mechanisms of penetration with foreign powers, conciliating regional and global security. The establishment of Lima Group and the emptying of regional organisms which isolate the Venezuelan crisis and challenges the protagonism of Brazil are phenomena which characterize the ongoing amity/enmity patterns, aligned with the identities and interests boosted by hegemonic foreign power and its protected international order.

Keywords: Regional Security Complex; Crisis in Venezuela; Geopolitics of Oil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANISTIA INTERNACIONAL. Informe 2017/18: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>>. Acesso em 21 de agosto de 2018.

AMORIM, Celso. Venezuela: Grupo de Amigos. In: _____. Breves Narrativas Diplomáticas. São Paulo: Benvirá, 2013. Cap. 2, p. 35-50.

ALMEIDA, Fernando Roberto de F. Venezuela sem mediação brasileira. Instituto Mosaico. Disponível em: <<https://medium.com/instituto-mosaico/venezuela-sem-mediação-brasileira-ce1d26af86c5>>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

BLUNCK, Julia. The West is gripped by Venezuela's problems. Why does it ignore Brazil's? The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/10/west-gripped-venezuela-ignore-brazil-jeremy-corbyn-nicolas-maduro>>. Acesso em 12 de agosto de 2017.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Balança comercial brasileira: Países e Blocos. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>>.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. London: Cambridge University Press, 2003.

CUÉ, Carlos E.; TOLA, Raúl. América se movilizava para isolar a Maduro. El País. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/08/08/america/1502225027_942144.html>. Acesso em 12 de agosto de 2017.

DECLARACIÓN de Lima. 08 agosto 2017. Disponível em: <<https://ep00.epimg.net/descargables/2017/08/09/325283de2b3c8ff466987a2b99da5b7a.pdf>>. Acesso em 12 de agosto de 2017.

DELGADO, Fernanda; STIER, Klaus; FEBRARO, Júlia; MARQUES, João Victor. Precisamos falar sobre a Venezuela: Impactos Petropolíticos e Reflexos para o Brasil. FGV Energia. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/opinioes/precisamos-falar-sobre-venezuela-impactos-petropoliticos-e>>.

-reflexos-para-o-brasil>.

DÍAZ, Ana. Países de la OPEP encantados de que la producción colapse em Venezuela. El Nacional. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/noticias/economia/paises-oep-encantados-que-produccion-colapse-venezuela_240359>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

GARDINI, Gian Luca. The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalism in South America. New York: Palgrave Macmillan, 2010. Introdução.

HSIANG, Antonio C. China and the Venezuela Crisis. The Diplomat. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2017/07/china-and-the-venezuela-crisis/>>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. UNHCR and IOM Chiefs Call for More Support as the Outflow of Venezuelans Rises Across the Region. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/unhcr-and-iom-chiefs-call-more-support-outflow-venezuelans-rises-across-region>>. Acesso em 27 de agosto de 2018.

KARL, Terry Lynn. Petróleo e Pactos Políticos: A Transição para a Democracia na Venezuela. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (ed). Transições do Regime Autoritário: América Latina. São Paulo: Vértice, 1988.

O GLOBO. Eleição de Maduro na Venezuela sofre rejeição internacional. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eleicao-de-maduro-na-venezuela-sofre-rejeicao-internacional-22701244>>. Acesso em 27 de agosto de 2018.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. Venezuela facts and figures. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/171.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2017.

PAGNI, Carlos. Maduro, en manos de Putin. El País. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/04/03/america/1491254324_945550.html>. Acesso em 08 de agosto de 2017.

PETRONOTÍCIAS. Novas Sanções Americanas Contra a Venezuela Atin-
gem Diretamente a PDVSA. Disponível em: <[https://petronoticias.com.br/
archives/102435?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_ca
mpaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%C3%ADcias%29](https://petronoticias.com.br/archives/102435?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%C3%ADcias%29)>. Acesso
em 17 de agosto de 2018.

_____. Venezuela Reage às Sanções Americanas e Diz que
Elas Põem em Risco o Fornecimento de Petróleo. Disponível em: <[https://
petronoticias.com.br/archives/102869?utm_source=feedburner&utm_
medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%
C3%ADcias%29](https://petronoticias.com.br/archives/102869?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%C3%ADcias%29)>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

_____. Aumento da Corrupção na PDVSA Provoca Que-
da na Produção de Petróleo na Venezuela. Disponível em: <[https://
petronoticias.com.br/archives/103265?utm_source=feedburner&utm_
medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%
C3%ADcias%29](https://petronoticias.com.br/archives/103265?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Petronotcias+%28PetroNot%C3%ADcias%29)>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

_____. Crise do “Madurismo” Dissolve a Venezuela com Gra-
ves Reflexos na Petroleira PDVSA. Disponível em: <[https://petronoticias.
com.br/archives/113548](https://petronoticias.com.br/archives/113548)>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

PNUD BRASIL. Ranking IDH Global 2014. Disponível em: <[http://www.
br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html](http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html)>.
Acesso em 31 de agosto de 2018.

SANTODOMINGO, Roger. El factor Rusia em Venezuela. El
País. Disponível em: <[https://elpais.com/elpais/2017/07/31/opi-
nion/1501502778_110766.html](https://elpais.com/elpais/2017/07/31/opinion/1501502778_110766.html)>. Acesso em 09 de agosto de 2017.

SANTORO, Maurício. Precisamos conversar sobre como a crise na Vene-
zuela traz impactos para o Brasil. O Globo. Disponível em: <[https://oglo-
bo.globo.com/mundo/artigo-precisamos-conversar-sobre-como-crise-na-
venezuela-traz-impactos-para-brasil-22700652](https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-precisamos-conversar-sobre-como-crise-na-venezuela-traz-impactos-para-brasil-22700652)>. Acesso em 22 de junho
de 2018.

SEMPLE, Kirk; KRAUSS, Clifford. Once a Cash Cow, Venezuela’s Oil
Company Now Verges on Collapse. The New York Times. Disponível em:
<<https://www.nytimes.com/2017/12/27/world/americas/venezuela-oil->

-pdvsa.html>. Acesso em 20 de Agosto de 2018.

THE ECONOMIST. A rude reception awaits many Venezuelans fleeing their country. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-america/2018/08/25/a-rude-reception-awaits-many-venezuelans-fleeing-their-country>>. Acesso em 28 de agosto de 2018.

TORRES, César Said Rosales. Gás e Petróleo na Noruega: como o país driblou a maldição dos recursos? In: Tempo do Mundo, vol. 1, n. 1, p. 93-108. Brasília: IPEA, 2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reports. Venezuela (Bolivarian Republic of). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/VEN>>. Acesso em 17 de agosto de 2017.

WORLD BANK. Overview. Venezuela. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/venezuela/overview#1>>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

A GÊNESE DOUTRINÁRIA DO DIREITO ESPACIAL COMO INSURGENTE RAMIFICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO DURANTE A GUERRA FRIA

Delmo de Oliveira Arguelhes¹

Rodrigo Freitas Palma ²

Rodrigo Akiyoshi Gomes Sukiyama Arêdes ³

RESUMO

O presente artigo objetiva estabelecer os marcos históricos doutrinários que contribuíram para o aprimoramento do Direito Espacial durante a Guerra Fria. Ainda nesse contexto, analisa-se o desenvolvimento dos principais diplomas legais que foram responsáveis pela construção do arcabouço jurídico da referida ramificação do Direito Internacional Público, avaliando, ainda, as perspectivas e desafios presentes nesse mesmo cenário.

Palavras-chaves: Direito Espacial, Espaço Sideral, Guerra Fria, Direito Internacional Público, COPUOS.

¹ Doutor. Professor do Centro Universitário Euro Americano de Brasília (UniEuro). Brasília (DF), Brasil. E-mail: delmo.arguelhes@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5275-4440>

² Mestre. Pontifícia Universidade Católica (PUC), Goiás (GO), Brasil.
E-mail: rodfpalma@hotmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0219-5502>

³ Bacharel em Ciências Contábeis (Instituto de Ensino Superior Social e Tecnológico). Bacharelado em Direito e Membro do Grupo de Pesquisa "Direito e Tecnologia" no Instituto Processus. Brasil. E-mail: rodrigo.ak@hotmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6076-3152>

PRESSUPOSTOS HISTÓRICO-FILOSÓFICOS: O FUTURO DO PASSADO

A literatura de ficção científica dos Oitocentos preparou o caminho para imaginação do século XX, em relação ao avanço científico e a conquista do espaço cósmico. O corpo da obra de Jules Verne e H. G. Wells foi o grande precursor de tal movimento. Após a Reforma Protestante, dos primórdios do século XVI, o tempo histórico – conforme se percebe pelos seres humanos, e não pela aferição dele – passou a experimentar uma intensa e crescente aceleração. Notadamente o conceito de ‘progresso’, surgido a partir do século XVIII, guardava em si um significado e uma esperança; do sentido da melhoria contínua da humanidade, e da crença dessa realização amparada na razão e na ciência (KOSELLECK, 2006: 317ss.).

A Guerra dos Trinta Anos do século XX (1914-45), destarte o grau destrutivo sem precedentes ao qual submeteu a humanidade, abriu novos horizontes de expectativa pela dimensão científica-tecnológica. Novas armas foram apresentadas, como gases químicos, blindados, submarinos, aviões, mísseis e bombas de fissão nuclear. A técnica científica, nessa direção, inaugurou inclusive um novo local para batalhas: o céu. O avião de combate – observação, bombardeio e caça – evoluiu durante o período de arma à disposição dos exércitos e marinhas em luta, para a criação de uma força armada exclusivamente dedicada ao espaço aéreo. A partir da década de 1920, a tecnologia militar foi usada extensivamente na criação de transportes aéreos civis.

Como já imaginado pela literatura, a expectativa de que a conquista do espaço aéreo seria o passo lógico que antecederia a conquista espacial, tornou-se um lugar comum no pensamento pós 1945. A arte cinematográfica também contribuiu muito para estabelecer essas imagens de futuro no imaginário popular. As bombas voadoras alemãs serviram de base para o desenvolvimento de foguetes destinados a ultrapassar a atmosfera. Técnicos e tecnologias alemãs foram avidamente disputados por estadunidenses e soviéticos. A propaganda emanada dos eventos, que vão da órbita do Sputnik (1957) à alunissagem da Apollo 11 (1969), foi agregada de maneira exaustiva à propaganda dos regimes políticos econômicos que os promoveram.

Apesar de toda propaganda e excitação da imaginação do público,

havia um subtexto na corrida espacial. Este era a questão nuclear. As bombas de fissão detonadas em Hiroshima e Nagasaki, em agosto de 1945, tinham sido, efetivamente, não os últimos disparos da Segunda Guerra Mundial, mas os primeiros da Guerra Fria (1947-91). A questão nuclear pôs fim à prática da guerra total, em voga durante 1914-45. A guerra total consiste em usar todos os recursos nacionais, humanos e materiais para esmagar o inimigo. Parte da população é encaminhada para lutar nas frentes de batalha, enquanto outra parte empenha-se na produção de armamentos e alimentos, para sustentar o esforço de guerra. Os gastos públicos dirigem-se, quase na totalidade também, para a guerra. A alocação da totalidade dos recursos nacionais apresenta resultados aterradores. Durante a Grande Guerra (1914-18), os índices de perda humana nas trincheiras da Frente Ocidental foram da ordem de 350% (ARGUELHES, 2013: 68). A estimativa de morte ao longo das duas guerras mundiais gira em torno de 60 a 75 milhões de seres humanos.

O fim da prática da guerra total advém do óbvio ululante: tal estilo de guerrear, travado com armas nucleares, levaria ao extermínio da humanidade. Mesmo sendo uma obviedade, tal inferência não foi uma operação mental imediata. Até o início dos anos 1980, ainda haviam estrategistas de ambos os lados tentando conjecturar uma guerra nuclear limitada, em que bombas nucleares táticas seriam utilizadas tão somente no teatro de operações. Apesar de tais deslizos, prevaleceu um certo grau de prudência. A Guerra da Coreia (1950-3) representou um ponto de inflexão essencial. A destituição do general MacArthur do comando das forças da ONU, pelo presidente Truman, marcou bem a transição de uma mentalidade de guerra total para limitada.

Deve-se lembrar que a política entre as nações não se opera de modo puramente racional; afinal a condição humana não é um mecanismo de ação e reação. A nível sistêmico, a lógica da Guerra Fria assentava-se na dissuasão. Em termos estritamente militares, a dissuasão consiste em demover o adversário a efetuar um ataque, pelo convencimento que qualquer ganho esperado, seria anulado pela retaliação certa. Na prática, destruir o país inimigo com armamento nuclear provocaria o mesmo no país atacante – a famosa Destruição Mútua Assegurada (MAD). Qualquer dissuasão apoia-se no quesito ‘credibilidade’. O adversário deve saber o que acontecerá na sequência – ou mesmo simultaneamente – ao ato hostil. Esse quesito é essencial para tal lógica.

Bernard Brodie, pensador militar estadunidense, no entanto,

observou com propriedade que a lógica da dissuasão nuclear não é, nem foi, nem será, perfeita. Se a dissuasão nuclear fosse perfeita, Estados Unidos e União Soviética poderiam ter travado guerras convencionais. Cada lado teria certeza absoluta de que o outro não se atreveria a usar ogivas nucleares, limitando o conflito. Porém, o grau de incerteza que rege as decisões humanas é tão elevado, que não há, não pode haver, garantia alguma de tal dissuasão perfeita. Assim, o medo de uma escalada militar que redundasse numa hecatombe nuclear fazia com que as grandes potências evitassem até mesmo uma guerra limitada convencional. A dissuasão nuclear, na prática, funciona porque é imperfeita (ŽIŽEK, 2003: 11), e deve-se manter imperfeita para funcionar. Nesse mecanismo, à primeira vista paradoxal, armas nucleares transformam-se em fatores de paz. Até o presente momento, de redação destas linhas, países detentores de armas de fissão ou fusão atômica jamais entraram em guerra entre si.

Nos primórdios da Guerra Fria, dos anos 1940 aos 1960, um elemento chave para a dissuasão era o transporte da bomba, do ponto A para o ponto B. Das bases para os alvos no território inimigo. Até o pleno desenvolvimento de mísseis balísticos, o lançamento era responsabilidade de bombardeiros estratégicos. Se as potências conseguiam desenvolver foguetes para transportar equipamentos e seres até o espaço sideral, poderiam fazer foguetes que transportariam ogivas até o alvo. A tecnologia seria tanto responsável por disponibilizar maravilhas aos cidadãos comuns – energia, transportes, comunicações, aplicações médicas –, como também poderia destruir o planeta ou extinguir a humanidade.

Tal dualidade ficou bem marcada em filmes estadunidenses ‘B’ – ou seja, filmes de ficção científica ou de terror, de baixo custo, com roteiros, fotografias e atuações ruins. Excesso de poluição, industrial ou radioativa, criavam monstros que atacavam os seres humanos; Ou alienígenas que atacavam a humanidade, seja para forçar a paz (O dia em que a terra parou, 1951), ou mesmo para conquista pura e simples (Plano 9 do espaço sideral, 1959). Na primeira película, o alienígena tenta convencer a humanidade dos perigos que o avanço da tecnologia, sem a contraparte moral, podem trazer à Terra. No segundo, seres espaciais gananciosos tentam um plano desesperado e ridículo: a transformação dos mortos num exército de zumbis, para a conquista da Terra. O simbolismo de tal império galáctico maléfico identificado com o ‘perigo vermelho’ não era uma mera coincidência. Objeto de disputa e fascinação,

o espaço exterior não poderia escapar à imaginação e ao enquadramento jurídico da época.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS AO NASCIMENTO DO DIREITO AEROESPACIAL E O PAPEL DESEMPENHADO PELA DOUTRINA PRECURSORA

As razões que levaram a doutrina especializada de Direito das Gentes a se preocupar, especificamente, com o estudo e a construção teórica de um Direito Espacial, remontam ainda às acirradas disputas pela conquista do espaço sideral durante os arroubos da Guerra Fria. O marco simbólico (HAGEN; JÜRGEN s/d: 273-298) para tanto, não obstante as discussões acadêmicas terem irrompido antes nesse mesmo cenário (nas universidades norte-americanas principalmente) foi o ano de 1957, quando a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) conseguiu, com sucesso, lançar a bordo de um satélite-artificial chamado de “Sputnik I”, o primeiro ser vivo para além da atmosfera terrestre — Laika, — a cadela que se tornaria mundialmente famosa em razão de tão vultoso acontecimento. Não tardaria a ocorrer, pois, o momento em que as duas potências hegemônicas à época obrigassem-se a sentar para tratar das questões legais inerentes ao assunto, considerando que a problemática gerada pela corrida armamentista encontrava-se, inevitavelmente, subjacente aos tais empreendimentos tecnológicos. Destarte, em 1958, no âmbito da própria ONU, foi criado este importante fórum de debates estratégicos, o “Comitê sobre o Uso Pacífico do Espaço Sideral” (COPUOS).

Os soviéticos ainda realizariam outro grandioso feito em sequência: Yuri Gagarin (1934-1968) seria o primeiro homem a permanecer no espaço, por quase duas horas contínuas, circundando a órbita da Terra. Os americanos responderam logo em seguida concretizando, agora em definitivo, o antigo sonho do Presidente John Fitzgerald Kennedy (1917-1963) anunciado no festejado e histórico discurso na Universidade Rice, em Houston, Texas, ainda em 1961. Assim, na data de 20 de Julho de 1969 (portanto, em menos de uma década, conforme previra Kennedy), a aeronave Apolo 11, tripulada por Neil Armstrong (1930-2012), Buzz Aldrin (1930) e Michael Collins (1930), tocava o solo lunar pela primeira vez na história humana, gerando enorme comoção na sociedade internacional. Sabe-se que esses célebres acontecimentos que caracterizaram uma época suscitaram desde pronto, como dissemos, uma série de questões legais a

reclamar ponderações, pois as controvérsias jurídicas naquele momento granjeavam soltas.

Entretanto, deve-se salientar que os debates jurídicos que propugnaram pelo nascimento do Direito Espacial surgem, primeiramente, como uma derivação das especulações responsáveis pelo nascimento do Direito Aéreo. Ora, todas estas questões envolviam a detenção da mais alta tecnologia, realidade nem sempre acessível a todos os países. Nesse sentido, vale notar que não causaria qualquer estranheza o fato de que a construção teórica inerente ao Direito Espacial brota unicamente entre as nações dotadas de desenvolvimento científico neste campo da navegação. Do mesmo modo, árdua tarefa consiste em delimitar o marco para a gênese dessa nova ramificação do direito. Contudo, podemos rastrear algumas obras que precisam ser citadas graças ao seu inventivo pioneirismo, porquanto, foi justamente em função delas que a construção dos primeiros diplomas legais giraria *a posteriori*.

Dentre tantas, cremos que convém abriremos a presente exposição das opiniões manifestadas em Paris pelo advogado belga Emile Laude, cujo texto foi publicado na “Revista Jurídica Internacional de Locomoção Aérea”. O jurista, ainda no ano de 1910, antecipou ao mundo acadêmico sua preocupação no sentido de que o “Direito Aéreo”, por si só, não seria mais capaz no futuro de trazer soluções a essa nova e imensa gama de situações e problemáticas jurídicas, sendo que haveria a necessidade de se conceber uma espécie de “Direito Etéreo”, ou seja, um “Direito do Espaço” (LAUDE, 1910: 16-18; DOYLE, 2002: 1).

Seguindo na esteira do pensamento e de algumas propostas arvoradas por Emile Laude, o jurista soviético V.A. Zarzar, traz à tona numa conferência jurídica realizada em Moscou no ano de 1926, uma série de discussões legais sobre uma diversidade de questões relacionadas à soberania no espaço aéreo, julgando a necessidade de diferenciá-lo do espaço extra-atmosférico (ainda que não tenha definido esses limites), acima de tudo, por uma questão de segurança nacional. Previu, nesse mesmo íterim, a realidade futurística vislumbrada por aeronaves circundando a Terra e, do mesmo modo, buscou ele sugerir a necessidade da criação de uma espécie de “Direito do Transporte Interplanetário”, à medida que essas mesmas tecnologias fossem desenvolvidas. No entanto, as divagações de Zarzar perdem força acadêmica e epistemológica, ainda que de certo modo sejam pioneiras e igualmente importantes a seu tempo, exatamente pelo fato de o autor não se furtar a expressar sua preocupação

de cunho político com as eventuais investidas no campo da navegação aérea por países não comunistas (DOYLE, 2002: 2-3).

O aprofundamento da natureza doutrinária do Direito Espacial, contudo, se deu muito em função do trabalho do professor berlinense Alex Meyer (1878-1979). Este notório mestre da Universidade de Colônia era especialista em Direito da Aviação. Pode-se dizer que Meyer foi um dos primeiros, senão o doutrinador que esteve na vanguarda das preocupações com a delimitação do regime jurídico concernente às atividades no espaço sideral, particularmente, com a possibilidade nada remota de sua exploração para fins não-pacíficos. Também seria ele logo aquele a perceber que as regras de navegação que regem o Direito Marítimo (HOBE, 2013: 9) tais como a do *res nullius* — não poderiam ser aplicadas em função da nova realidade que estava a se desenhar. Buscando renovar o interesse pela produção de estudos neste campo, Meyer refundou em 1951 o antigo Instituto de Direito Aéreo (outrora capitaneado por seus compatriotas Otto Schreiber e Hans Oppikofer), agora sob o nome “Instituto de Direito Aéreo e Questões de Direito Espacial” e, logo no ano seguinte, tornou-se o editor responsável pela publicação de periódico específico nesta área de conhecimento jurídico, o chamado *Journal of Air and Space Law* (*Zeitschrift für Luftund Weltraumrecht*).

Os muitos avanços tecnológicos alcançados pelo pioneirismo soviético na exploração do espaço sideral suscitaram uma série de debates pela opinião pública nos Estados Unidos da América. No âmbito dessas discussões desponta o nome de John Cobb Cooper Junior (1887-1967), autor de “*The Right to Fly*” (1947) um dos maiores expoentes daquela nação (JAMESON, 1954: 179). Sua íntima ligação com questões relacionadas à aviação civil, desde os anos de sua carreira militar, combinadas com um notável conhecimento jurídico nessa seara fizeram desse Professor da Universidade de McGill uma referência segura no trato desse tipo de questões legais. Na mesma instituição lecionou Direito Internacional Aeronáutico entre os anos de 1951 e 1957. Já no ano de ingresso na academia publicou o artigo “*High Altitude Flight and National Sovereignty*”. Considerando o contexto de disputas durante a Guerra Fria, Cooper Jr. retomou a abordagem feita anteriormente por V. A. Zarzar sobre a soberania no espaço extra-atmosférico. Também dele surgiram diversas propostas para regulamentação da utilização dos satélites orbitais. Não por acaso, e, pelo menos na América, Cooper Jr. foi chamado exageradamente de o “Pai do Direito Espacial”, porquanto alhures, consoante o que vimos,

já existiam sólidos estudos doutrinários dedicados ao assunto em pauta. Progressivamente, graças às descobertas científicas, o Direito Aéreo ou Aeronáutico vai se desvinculando do Direito Espacial, que, por sua vez, já alcançava maior autonomia.

Em 1957, Eugene Pepin (1887-1988), um reputado historiador e advogado natural de Chinon, conhecido por sua ampla cultura geral e dedicação ao Direito Aeronáutico, publica, na França, um interessante artigo intitulado “O Status Legal do Espaço Aéreo a Luz do Progresso da Aviação e Astronáutica” (KERREST, 2013: 21-34). Já em 1962, veio a lume uma obra mais densa sobre o assunto, o célebre trabalho chamado de “O Direito Espacial” (Le droit de l’espace). Uma terceira contribuição completa sua bibliografia em 1970: “Os Problemas Jurídicos do Espaço” consagrando sua trajetória neste campo do conhecimento científico. Muitas de suas teses foram debatidas no âmbito do prestigiado Instituto de Relações Internacionais Contemporâneas, de Paris, onde Pepin, por muitos anos, lecionou.

É justamente nesse sentido que assume relevo e destaque a preciosa obra de Andrew G. Haley (1963), intitulada “Space Law and Government” (1962). Vale notar que assuntos relacionados à legalidade resultante dos avanços tecnológicos sempre fizeram parte da carreira e retórica do jurista, portanto, o surgimento de um trabalho de sua lavra neste campo não constituía qualquer novidade. Stephen Doyle, a respeito, ressalta que Haley, como advogado, já era uma das maiores autoridades sobre Direito das Telecomunicações, desde os primórdios da difusão do “rádio e da televisão” (DOYLE, 1965: 214-217). E como tal, desenvolveu aqueles conceitos basilares inerentes à nova ramificação do Direito Internacional Público (inclusive sugerindo, como se pode notar, uma terminologia), conjugando, para tanto, os princípios régios jusnaturalistas que orientavam sua consciência mais íntima.

Logo no final do ano seguinte (1963), no mês de Dezembro, um outro manual viria à lume: trata-se do livro assinado por Myres Smith MacDougal (1906-1998), Harold Lasswell (1902-1968) e Ivan Vlasic (1926-2011) – “Law and Public Order in Space” (1963: 704-717) – que do mesmo modo, se transformou em segura referência doutrinária sobre as temáticas, carreando consigo nas suas 1147 páginas, novo e necessário aprofundamento ao Direito Espacial. Myres Smith MacDougal foi, além de um dos nomes mais importantes a figurar entre os doutrinadores do Direito Espacial, tornou-se um grande e renomado filósofo do Direito

(ROSTOW, 1975: 704-717). Sua carreira foi desenvolvida nas Universidades de Yale e Illinois. Ivan Vlasic, a seu turno, prestou enorme contribuição ao desenvolvimento das linhas teóricas que perfazem o moderno Direito Espacial. Após fuga de sua terra natal em função da perseguição nazista, cuidou de desenvolver uma sólida carreira no Instituto de Direito Espacial e do Ar, junto à Faculdade de Direito da Universidade Mc Gill.

TERMINOLOGIAS

É sabido que coube a Emile Laude (1910: 16-18), no círculo acadêmico parisiense, logo na primeira década do século XX, propor a terminologia “Direito Etéreo”, que seria, nas suas próprias palavras, um “Direito do Espaço”.

Não obstante, e, basicamente, em língua portuguesa, três terminologias alcançaram maior destaque no que concerne ao estudo e delimitação da matéria jurídica em questão, quais sejam elas: “Direito Extra-Atmosférico”, “Direito Aeroespacial” e “Direito Espacial” esta última, desde pronto, delineada originalmente por Andrew G. Haley (1963) em sua obra maior.

Não seria de se estranhar, pois, o fato de que no idioma inglês consagrar-se-ia com bastante evidência a expressão “Space Law” – *nomen iuris* este constante na grande maioria dos manuais que versam sobre a questão. Também não deve ser objeto de surpresa a preferência dos autores russos por “Direito Cósmico” (ZHÚKOV, 1973: 303).

Entretanto, vale notar que existem outras tantas possibilidades, sendo que muitas delas caem mais ao gosto dos professores de Direito das Gentes, tais como “Direito Internacional Espacial” (HOBE, 2004:4; HAGEN e JÜRGEN, s/d: 273), “Direito Internacional do Espaço Exterior” (VIKARI, 2008: 55), ou, ainda, “Direito Internacional Cósmico” (ZHÚKOV, 2008: 303).

CONCEITO

O maior desafio representado pela delimitação conceitual do Direito Espacial consistiu da determinação de sua abrangência física e alcance das normas que incidirão diretamente sobre esse mesmo “espaço”. Dietriks-Verschoor (2008:3), por sua vez, identifica-o como espaço situado mais para além da atmosfera em volta da Terra”. Entretanto, houve quem propusesse demarcá-lo entre os 110 quilômetros logo acima do nível do

mar (HOBE: 2004, 4). Alex Meyer, por sua vez, sugeriu inicialmente a definição entre 200 a 300 km a partir da linha do mar, tendo depois mudado de ideia, passando a admitir 80 km, de acordo com a Linha Von Karman (HOBE, 2013, 9-10). De qualquer modo, o COPUOS (Comitê sobre o Uso Pacífico do Espaço Sideral) continua a trazer à baila todas as sugestões apresentadas pelos especialistas que se debruçam sobre a matéria em questão, especialmente no âmbito do Grupo de Trabalho para a Definição e Delimitação do Espaço Sideral, do Subcomitê para Questões Legais.

Para o professor moscovita G. Zhúkov (1973: 303), o insurgente “Direito cósmico” é “um conjunto de normas de Direito Internacional que regulam as relações entre os Estados, assim como entre eles e as organizações internacionais, relações surgidas devido a suas atividades no espaço cósmico, e que estabelecem o regime jurídico internacional do referido espaço e os corpos celestes em consonância com os princípios básicos do Direito Internacional”.

Assim, cuidamos por conceituá-lo como aquele ramo do Direito Internacional Público responsável pelo estudo das regras incidentes em todas e quaisquer atividades que ocorrem, cotidianamente, no espaço sideral ou exterior, velando sobretudo, nesse mesmo processo, pela manutenção dos interesses maiores da humanidade.

NATUREZA JURÍDICA

Parece existir quase um consenso entre os estudiosos em admitir que o Direito Espacial ou Extra-Atmosférico é uma nova e insurgente ramificação que brotou, de maneira autônoma (DIETRICKS-VERSCHOOR e KOPAL, 2008: 5) da frondosa árvore do Direito Internacional Público (LAFFERRANDERIE, s/d: 7), pois os interesses conjugados nessa órbita jurídica sempre representaram o desiderato maior da humanidade, a quem estão invariavelmente atrelados nessa esfera da legalidade, ainda que, efetivamente, os atores envolvidos no processo de negociação e formalização dos tratados que versam sobre tal matéria, sejam os Estados.

O COMITÊ SOBRE O USO PACÍFICO DO ESPAÇO SIDERAL (COPUOS)

O Comitê sobre o Uso Pacífico do Espaço Sideral (COPUOS) foi criado no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, por ocasião

de sua décima terceira sessão e por meio da Resolução n.1348 (XIII). A priori e, naquele ano, seu estabelecimento se deu ainda com uma função ad hoc. Na atualidade conta com os préstimos do Escritório da ONU para Assuntos Relacionados ao Espaço Sideral (UNOSA), cuja sede é em Viena.

Em sua estrutura interna, o COPUOS conta ainda com dois importantes órgãos subsidiários, ambos estabelecidos no ano de 1961: I) O Subcomitê Científico e Técnico e, por sua vez, também o II) O Subcomitê para Questões Legais.

O Subcomitê Científico e Técnico possui três Grupos de Trabalho atuando sobre assuntos prementes sobre o contexto em questão:

- **Grupo de Trabalho sobre Todas as Questões;**
- **Grupo de Trabalho sobre o Uso de Fontes de Energia Nuclear no Espaço Sideral;**
- **Grupo de Trabalho de Sustentabilidade a Longo Prazo das Atividades no Espaço Sideral.**

O Subcomitê para Questões Legais, a seu turno, também conta com o mesmo número de equipes em seu âmbito. Ei-los a seguir:

- **Grupo de Trabalho acerca do Status e Aplicação dos Cinco Tratados das Nações Unidas sobre o Espaço Sideral;**
- **Grupo de Trabalho para a Definição e Delimitação do Espaço Sideral;**
- **Grupo de Trabalho de Revisão dos Mecanismos Internacionais para Cooperação para Exploração Pacífica e Uso do Espaço Sideral.**

No que concerne à filiação ao COPUOS, O Brasil, vale notar, é membro-originário (portanto, sendo igualmente partícipe dessas discussões desde 1958) juntamente com quatro dentre aqueles chamados “membros-permanentes do Conselho de Segurança”, quais sejam eles, os Estados Unidos, a URSS (hoje Rússia), a Grã-Bretanha e a França (a China não compõe essa primeira listagem). Os demais são Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Tchecoslováquia (na atualidade representada por dois países, a República Tcheca e a Eslováquia), Índia, Irã, Itália, Japão, México, Polônia, Suécia e a República Árabe Unida (hodiernamente Egito). Com o passar dos anos, muitos outros Estados se somaram a esses.

Os Principais Tratados Internacionais Relativos a Utilização do Espaço Cósmico: A Positivação do Direito Espacial

Dentre todos os diplomas legais pertinentes à matéria em questão e, não obstante as discussões e debates que renderam no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas a preparação de importantes documentos, certamente, nenhum outro texto assumiu tamanha relevância histórica como o '*Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes*' (1967). A iminência da chegada do homem à Lua, o que ocorreria apenas dois anos depois, como se sabe, por meio da festejada façanha norte-americana, praticamente exigiu que um novo regime jurídico, agora constituído por um corpo de regras totalmente *sui generis*, viesse a dirimir as principais lacunas legais existentes na exploração do espaço sideral. Muito mais que o simbolismo da Guerra Fria representado pela iniciativa programada do astronauta que cravou o mastro da bandeira dos Estados Unidos no corpo celeste, antecipava-se, com esse acordo internacional, que o ato em si significava uma grandiosa conquista para a humanidade e esta, como um todo, poderia, a título ilustrativo, vir a usufruir disso por meio da pesquisa científica, independentemente do estágio de desenvolvimento econômico em que determinado povo ou nação circunstancialmente se encontre (art.1). Em função da nova avença, o art.2 ratificava-se desde pronto que nenhum corpo celeste estaria susceptível à sujeição à soberania de algum Estado, vedando-se, do mesmo modo, a *ocupação* ou o *uso* com a mesma finalidade. Desse modo, sepultavam-se de uma vez por todas as eventuais pretensões outrora ancoradas pela doutrina nas tradicionais soluções oferecidas pelo Direito Marítimo e a regra do *res nullius*. Ou seja, reconhecia-se que o direito disciplinador da navegação, pelo menos em sua forma clássica, não era mais capaz de se sustentar nessa esfera ou dimensão jurídica. Assim, apesar de o Tratado fazer uma referência expressa ao Direito Internacional, por meio de mais de um dos dispositivos legais presentes no instrumento (conforme enunciam, por exemplo, os arts. 1 e 3) torna-se inegável que ganha novo fôlego a autonomia do Direito Espacial, enquanto cátedra ou ramificação do Direito das Gentes. Outro importantíssimo aspecto que deve ser levado em consideração, especialmente tendo em mente o contexto em que se deu a produção do referido acordo, é o compromisso com a consecução do ideário maior da *paz mundial*, assumido pelos Estados pactuantes que se entregam às atividades

de exploração do espaço extra-atmosférico. De tal compromisso cuidou o art.4, ao proibir a colocação de ‘armas nucleares’ ou de ‘destruição em massa’ em órbita da Terra, tratando, ainda nesse sentido, de banir qualquer possibilidade de inserção de ‘bases, instalações ou fortificações militares’, salvo se o fim primeiro consistir na realização de expedição científica, que contenha, sobretudo, como condição *sine qua non*, fins pacíficos.

O “Tratado da Lua”, como ficaria conhecido o referido diploma legal, ainda consagraria também os Princípios da *Cooperação Internacional* e de *Assistência Mútua*” para as atividades a serem exercidas no espaço extra-atmosférico (arts.9 e 10), além, é claro, daqueles relativos ao “*Interesse Comum da Humanidade*” e o da “*Utilização Pacífica do Espaço Sideral*”. Outro fator de relevo é o que concerne à responsabilidade jurídica a pairar diretamente sobre o Estado que eventualmente vier a causar algum dano a terceiros em função de suas incursões além da órbita terrestre (art.7). Vale notar que esta tal hipótese tornar-se-ia bastante real e até mesmo plausível, pois em 1981, destroços da Skylab caíram sobre o oceano. Do mesmo modo, reconhece o texto do acordo internacional o *direito de jurisdição do Estado sobre o objeto que lançou*, já que é praticamente pacífico na doutrina hodiernamente aceitar a tese de que a soberania estatal de modo algum alcança o espaço sideral, sem embargo à indefinição sobre sua virtual demarcação (art.8). Todavia, apesar da abrangência e engenhosidade oportunamente conferida aos termos do acordo, muito bem observou Fabio Tronchetti (2009: 10) que não foi feita qualquer previsão legal sobre a exploração dos recursos naturais nos corpos celestes, talvez, por ser essa uma possibilidade bastante remota naqueles dias. Logo no ano seguinte (1968), firmou-se o ‘*Acordo Sobre o Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico*’. O tratado em questão busca respaldar todas as situações possíveis que envolvam a ocorrência de qualquer acidente com alguma aeronave, garantindo à tripulação, os mecanismos necessários ao seu salvamento, segurança e resgate, sejam esses procedimentos tomados no alto-mar ou em terra (arts.1 a 4). Quanto aos objetos ou demais componentes que porventura caírem no solo de algum dos signatários do acordo, devem ser, o quanto antes, devidamente restituídos ao ‘Estado-lançador’ (art.5).

Em 1972, surge um outro diploma legal que concede novo vigor ao Direito Espacial – a ‘*Convenção Sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais*’ — que tem por objetivo melhor regulamentar assunto abordado anteriormente no Tratado da Lua, em seu art.7. Sob tal aspecto, as obrigações assumidas pelo Estado-lançador

se tornam perenes, e alcançam indistintamente as pessoas físicas ou jurídicas, reconhecendo a possibilidade real do prejuízo a ser causado a terceiros, sempre de uma forma bastante ampla e absoluta. Aqui, tipifica-se a forma caracterizadora do ‘dano’, que pode incidir contra a vida ou integridade física de um indivíduo ou grupo de pessoas, além, é claro, do patrimônio alheio (arts.1 a 4). Sem embargo, se o referido empreendimento tecnológico for o resultado de tecnologias conjuntas ou, ainda, alguma forma de cooperação nesse âmbito, a envolver dois ou mais países, ou utilizar-se da base lançadora de um deles, todos serão considerados solidários e, assim, devem arcar com os eventuais ônus financeiros advindos de indenizações (arts.5 e 8). A Convenção em tela cuida, até mesmo de estabelecer um prazo (um ano após a ocorrência do fato) e os procedimentos processuais cabíveis para que o Estado que sofreu o prejuízo apresente formalmente sua reclamação (art.10). Quanto aos mecanismos internacionais de solução de controvérsias, indicam-se os meios diplomáticos (art.14) e se as partes não chegarem a um bom termo com relação ao feito, será constituída uma comissão própria que decidirá sobre o litígio. O órgão será composto por membros escolhidos em comum acordo pelos querelantes (arts. 15 a 20) ou, em caso de desacerto, pelo Secretário-Geral da ONU.

Em razão de uma série de questões legais que careciam de melhor apreciação e, considerando o êxito dos Estados Unidos ao alcançar pela primeira vez na história o solo lunar, é produzido o ‘Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em Outros Corpos Celestes’ (1979). De uma certa forma, muito do que foi ajustado anteriormente, pelo Tratado de 1967 é objeto de reafirmação pelo novo diploma, notadamente aqueles compromissos alusivos à exploração pacífica dos corpos celestes, apenas, considerando agora com maior ênfase, as atividades a serem desenvolvidas especificamente no solo lunar. Como no documento anterior, os Estados devem abrir mão de qualquer forma de beligerância ou intentos hostis, que importem em práticas armamentistas (arts.2 e 3), sendo-lhes lícito, porém, estabelecer “estações habitáveis ou não”, na Lua”, enviar astronautas para lá ou, quaisquer outros objetos necessários às análises que se pretende realizar (arts.8 e 9). O Acordo de 1979, aproveitando-se do ensejo, antecipa a necessidade de se dimensionar os recursos naturais existentes no solo lunar, a fim de, no futuro, estabelecer um ‘regime internacional’ viável aos interesses maiores da humanidade (art.11).

CONCLUSÃO

O Direito Espacial nasceu como um desdobramento doutrinário inevitável do Direito Aéreo, na medida em que os avanços tecnológicos começam a tomar vulto na primeira metade do século XX. Nesse sentido, convém ressaltar que as obras pioneiras sobre a matéria em questão surgem ainda num período anterior à eclosão da Guerra Fria, em que as disputas hegemônicas estabelecidas entre Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas tomam corpo de modo mais efetivo, gerando, entre outras coisas, a corrida armamentista e a tomada de uma série de iniciativas estratégicas visando a conquista do espaço sideral.

Ora, desde pronto, observou-se que as regras relativas à navegação não mais serviriam de baliza para atender as diferentes situações requeridas pela nova realidade que se interpôs nesse cenário. O progressivo desenvolvimento do Direito Espacial, que desponta como uma insurgente vertente do Direito Internacional, é a resposta imediata a frear eventuais pretensões dos domínios extra-atmosféricos para fins não pacíficos, ou, ainda, a real possibilidade já há época de que algum Estado estendesse sua soberania aos corpos celestes, fundada na obsoleta regra do *res nullius*. Do processo de construção desse regime jurídico do qual o Tratado da Lua (1967) constitui-se em verdadeiro marco legal, muito se deve ao trabalho de entidades como o COPUOS — Comitê sobre o Uso Pacífico do Espaço Sideral (COPUOS) — criado sob os auspícios da ONU — em que especialistas se dedicam incansavelmente ao aprimoramento desse sistema legal, buscando, para tanto, avaliar outros desafios normativos que sempre apontam no horizonte, tais como, o dimensionamento do conceito jurídico de ‘espaço sideral’ (ainda em construção) e a exploração econômica dos corpos celestes por meio da mineração.

Não obstante o que preconizam as linhas teóricas do chamado ‘princípio do interesse comum da humanidade’, deve-se admitir que o conjunto de regras em questão mostra-se praticamente intangível para aqueles países que não possuem real acesso às tecnologias em pauta, as quais demandam somas vultosas de investimentos financeiros por parte dos governos interessados em manter ativas seus programas e agências espaciais. Os benefícios da exploração do espaço sideral ainda não alcançam aquelas populações de Estados que não são detentores deste tipo de knowledge.

THE DOCTRINAL GENESES OF SPACIAL LAW AS AN INSURGENT RAMIFICATION OF INTERNATIONAL PUBLIC LAW DURING THE COLD WAR

ABSTRACT

The present article aims to establish the historical doctrinal views and different proposals that contributed to the emergence of Space Law even before Cold War. Also in this context, is analyzed the development of the main legal documents that were responsible for the construction of the legal framework of the aforementioned branch of the Public International Law, as well, the growing perspectives and challenges present in this scenario.

Keywords: Space Law, outer space, Cold War, Public International Law, COPUOS.

REFERÊNCIAS

- ARGUELHES, Delmo de Oliveira. (2013). Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça da Grande Guerra (1914-18). Curitiba: CRV.
- DIETRICKS-VERSCHOOR, Isabella Henrietta e KOPAL, Vladimir (2008). An Introduction to Space Law. 3 ed. Amsterdam: Kluwer Law International.
- DOYLE, Stephen E. "Space and Government by Andrew G. Haley" (1965). In: Duke Law Journal, pp.214-217.
- DOYLE, Stephen E. Origins of International Space Law and the International Institute of Space Law of the International Astronautics Federation (2002). San Diego, California: Univelt.
- LAUDE, Emile. "Questions Pratiques". In: Revue Juridique Internationale de Locomotion Aérienne (2010). Paris, 16-18.
- LAFFERRANDERIE, Gabriel. "Basic Principles Governing the Use of Outer Space in Future Perspective", pp.05-23. In: BENKÖ, Marietta e SCHRUGL, Kai-Uwe. Essential Air and Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation (s/d). Utrecht: Eleven International Publishing.
- HAGEN, Regina e JÜRGEN, Scheffan. "International Space Law and Space Security: Expectations and Criteria for a Sustainable and Peaceful Use of Outer Space", pp.273-298. In: BENKÖ, Marietta e SCHRUGL, Kai-Uwe (s/d). Essential Air and Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation. Utrecht: Eleven International Publishing.
- HALEY, Andrew G. Space Law and Government (1963). New York: Appleton-Century-Crofts.
- HOBE, Stephan. "Alex Meyer (15.12.1879 – 21.08.1978)". In: HOBE, Stephan (org.) Pioneers of Space Law: A Publication of the International

Institute of Space Law. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, pp.5-20. (A Publication of International Institute of Space Law).

- HOBE, Stephan. Current and Future Development of International Space Law. In: United Nations Office for Outer Space Affairs: Disseminating and Developing International and National Space Law: The Latin America and Caribbean Perspective (2004). Viena: Associação Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial (SBDAY) e Governo do Brasil, pp.3-16.
- JAMESON, William J. "The President's Page". In: American Bar Association Journal (March, 1954): CCH Topical Law Reports. New York; Chicago e Washington, vol.40, p.179.
- KERREST, Armel. "Eugene Pepin (27.06.1887 – 27.04.1988)". In: HOBE, Stephan (org.) *Pioneers of Space Law: A Publication of the International Institute of Space Law* (2013). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, pp.21-34. (A Publication of International Institute of Space Law).
- KOSELLECK, Reinhart. (2006). *Futuro passado: .* Rio de Janeiro: Contraponto; PUCRJ.
- McDOUGAL, Myres Smith; LASSWELL, Harold e VLASIC, Ivan (1963). *Law and Public Order in Space*. Yale University Press.
- ROSTOW, Eugene V. "Myres S. McDougal". In: *The Yale Law Journal* (1975), volume 84, pp.704-717.
- TRONCHETTI, Fabio. *Exploitation of Natural Resources of the Moon and Other Celestial Bodies: A Proposal for a Legal Regime* (2009). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers. (Studies in Space Law, n.4).
- VIKARI, Lotta. *Environmental Element in Space Law: Assessing the Present and Charting the Future* (2008). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008 (Studies in Space Law, n.3).
- ŽHÚKOV, G. "Los Principios Basicos del Derecho Internacional Cósmico". In: TUNKIN, G. et al. *El Derecho internacional contemporáneo*

(1973). Moscou: Editorial Progreso, pp.303-338.

- ŽIŽEK, Slavoj. (2003). Bem-vindo ao deserto do real! Cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas. São Paulo: Boitempo.

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

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

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

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: egn.revista@marinha.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval