

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, maio/agosto 2020.

## ■ ARTIGOS

A DEFESA DA INFRAESTRUTURA DE CABOS SUBMARINOS: POR UMA INTERFACE ENTRE A DEFESA CIBERNÉTICA E A SEGURANÇA MARÍTIMA NO BRASIL 326

Leonardo Perin Vichi

Danielle Jacon Ayres Pinto

André Luiz Nery de Sá

A PARTICIPAÇÃO AMAZÔNICA NA ECONOMIA DO MAR DO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ATIVIDADES RELACIONADAS A PORTOS E DEFESA 347

Thauan Santos

Arthur César de Souza Fontes

COMPETIÇÃO GEOPOLÍTICA E AQUISIÇÃO TECNOLÓGICA NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS (2010-2014) 381

Hélio Caetano Farias

Fernando Botafogo Oliveira

A CRITICAL ASSESSMENT OF THE UNITED STATES' NATIONAL SECURITY STRATEGY AND ITS IMPACT ON LATIN AMERICA 405

Bernardo Salgado Rodrigues

---

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA MARÍTIMA E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	432
Ederaldo Godoy Junior José Barbosa da Silva Filho Andre Gonçalves de Lima	
A POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA NO SÉCULO XXI: RISCOS E CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL DE UM POSSÍVEL RECONHECIMENTO DO HEZBOLLAH COMO ORGANIZAÇÃO TERRORISTA	467
Mariana Alves da Cunha Kalil	
AVALIANDO UM EMERGENTE: OS THINK TANKS BRITÂNICOS E OS INVESTIMENTOS BRASILEIROS EM DEFESA	504
Eduardo Munhoz Svartman Dilceu Roberto Pivatto Junior	
A INFLUÊNCIA DO MAR COMO ELEMENTO DA POLÍTICA EXTERNA ANGOLANA: UMADIPLOMACIA NAVAL ANGOLANA	526
Damião Fernandes Capitão Ginga	

# A DEFESA DA INFRAESTRUTURA DE CABOS SUBMARINOS: POR UMA INTERFACE ENTRE A DEFESA CIBERNÉTICA E A SEGURANÇA MARÍTIMA NO BRASIL

Leonardo Perin Vichi<sup>1</sup>  
Danielle Jacon Ayres Pinto<sup>2</sup>  
André Luiz Nery de Sá<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a importância de se pensar em políticas de segurança para a infraestrutura de cabos submarinos utilizada pelo Brasil, tendo em vista que nessa tecnologia reside grande parte da capacidade de comunicação do país com outros atores globais, formando um extenso hub, cuja relevância se protraí, em especial, para todas as cadeias econômicas, sociais e políticas nacionais. Foram analisados a dimensão do uso dos cabos submarinos no Brasil, o quantitativo de empresas que operam essas infraestruturas no país e os tipos de ameaças capazes de causar danos aos cabos submarinos. Na sequência, foi abordada a necessidade da interação entre as instituições públicas e privadas para o sucesso dos mecanismos da defesa dessa infraestrutura de comunicação. O fato de o fluxo mundial de informações depender dos cabos submarinos, somado à característica multi-domínio do ciberespaço, apontam para a correlação entre defesa cibernética e segurança marítima. A análise indica a necessidade de ampliar os estudos e a discussão sobre o tema no meio acadêmico, nas forças armadas e nas diversas instâncias do governo brasileiro, a fim de assegurar a proteção dessas infraestruturas, garantindo, assim, a integridade, confiabilidade e disponibilidade do fluxo de informação entre o Brasil e o mundo.

**Palavras-chave:** Cabos Submarinos. Infraestruturas Críticas. Defesa Nacional. Segurança Marítima.

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal de São Carlos (UFScar). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: contact@leonardovichi.com / <http://orcid.org/0000-0001-7527-8419>

<sup>2</sup> Doutora. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Santa Catarina (SC), Brasil. Email: djap2222@yahoo.com / <http://orcid.org/0000-0001-9539-3844>

<sup>3</sup> Mestrando. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: andrenerly@protonmail.com / <http://orcid.org/0000-0001-6265-0103>

## INTRODUÇÃO

Em um mundo cada vez mais integrado pela tecnologia, as economias globais dependem das infraestruturas de comunicação para realizar uma parcela substancial da logística necessária à produção de bens de consumo. Um produto comercial contém insumos e peças originárias de dezenas de países, separados em uma cadeia logística de construtores de subcomponentes, montadores de produtos, fornecedores, atacadistas e varejistas. Esses participantes são capazes de se integrar de maneira transparente usando a Internet, permitindo maior especialização e economias de escala em cada etapa do processo de fabricação. Isso propicia o crescimento econômico inclusive para países que não produzem um produto completo por conta própria (CLARK, 2016).

Segundo Farahani (2011), a implementação de sistemas de tecnologias de informação e comunicação pode desempenhar funções na gestão da cadeia de suprimentos e de logística, sendo aplicados à coleta e análise de dados, no apoio à tomada de decisão, no controle e monitoramento das operações da cadeia de suprimentos, e para facilitar a comunicação entre os membros dessa cadeia. Para que haja o correto fluxo de informação entre os diversos atores participantes das cadeias logísticas é necessária uma infraestrutura capaz de atender a toda demanda mundial. Dentre as tecnologias atuais, a única capaz de suportar todo o tráfego de dados é a tecnologia de cabos de fibra ótica submarinos. Como afirma Clark (2016), atualmente, quase todo o tráfego de voz e Internet, incluindo as transmissões militares e financeiras, passa através de cabos submarinos. Desse modo, mesmo danos temporários a essas linhas de comunicação podem ter sérias consequências, razão pela qual sua segurança depende de quão bem as nações resguardam essa tecnologia. O Brasil, como parte das maiores economias mundiais, depende fortemente dessa infraestrutura para manter o fluxo de informação com os demais países, o que significa que as cadeias logísticas das quais o Brasil participa estão diretamente dependentes dos meios físicos de comunicação entre o país e o exterior. Portanto, uma análise sobre o tema se torna de suma importância, em especial no que concerne à defesa nacional, pois, para que a informação seja disseminada de forma íntegra, confiável e com alta disponibilidade, a infraestrutura de comunicação de dados deve estar protegida de ameaças externas. Diante desse panorama, este trabalho analisa a importância de se assegurar a proteção e defesa do fluxo de dados que trafega do Brasil

para o exterior por meio cabos submarinos. Afinal, informação relevante e oportuna é essencial para o desenvolvimento e a operação eficientes de sistemas logísticos (DA SILVA; MUSETTI, 2003).

Considerando a dinâmica variável das novas ameaças que surgem com os avanços tecnológicos, os desafios encontrados pelas instituições responsáveis pela defesa de ativos de informação são cada vez maiores. No que tange aos cabos submarinos, é necessário considerar a questão à luz das limitações impostas pela atual documentação. Enquanto a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p.93) delimita o ciberespaço sob responsabilidade do Exército Brasileiro, é importante considerar a capacidade de esse domínio interpor-se sobre outros domínios e, ao mesmo tempo, ser afetado por eles. Dessa forma, a segurança das comunicações realizadas através das estruturas de cabos submarinos pode ser afetadas tanto por ameaças provindas do ciberespaço, quanto por ameaças vindas do domínio marítimo, já que a interceptação ou a ruptura proposital desses cabos representa uma grande ameaça para as comunicações por esse meio. Esse contexto multi-domínio que caracteriza os cabos submarinos brasileiros dá mostras da importância do desenvolvimento de políticas que visem incrementar a segurança marítima no entorno estratégico do Atlântico, a fim de reduzir a vulnerabilidade das comunicações através dessas infraestruturas.

Outra questão central no debate da defesa dos cabos submarinos é a responsabilidade por sua proteção. Nesse cenário é possível fazer uma leitura dupla, pois, apesar de a defesa das infraestruturas críticas nacionais estar sob a alçada do Estado, a maioria dessas infraestruturas são privadas, sendo que parte do processo de protegê-las está sob responsabilidade de seus detentores. Assim, para determinar o alcance da responsabilidade das Forças Armadas do Brasil na proteção dos cabos submarinos, é essencial determinar qual a diferença entre defesa e segurança cibernética e como isso está diretamente ligado à proteção dessa infraestrutura crítica para a manutenção das comunicações nacionais.

## O FLUXO DA INFORMAÇÃO

Segundo Kress (2002), as redes de informação logística se apresentam como uma grade hierárquica, composta por níveis interconectados de nós de informação. Nos últimos anos, a tendência de uma logística orientada para a velocidade alterou as características da

informação, que deve ser relevante, atualizada e precisa. No que tange à importância para a logística, cabe mencionar Min (2015, p.16, tradução nossa), que afirma: “(...) uma integração bem-sucedida da cadeia de suprimentos depende da capacidade dos parceiros de sincronizar e compartilhar informações em tempo real.”<sup>4</sup>

Em complemento, Yoho (2013) expressa a ideia de que os processos de planejamento, programação, controle de estoque, desenho da rede de logística, armazenagem, coordenação, entre outras funções, persistem hoje da mesma forma como eram há 150 anos. O que mudou, contudo, foi a tecnologia, a velocidade e a economia, além de um necessário ajuste na logística, a fim de atender às demandas emergentes, cada vez mais baseada em informações.

A informação pode ser vista como a força vital de um sistema de logística e distribuição. Logo, é importante se desenvolver uma estratégia apropriada para suprir os requisitos de informação (RUSHTON, 2014), uma vez que a informação é considerada como uma peça chave. Em essência, a informação atua como cola nas funções logísticas, mantendo o sistema unido, coordenando todos os componentes das operações logísticas (FARAHANI, 2011). Por outro lado, há de se considerar o relevante fator das comunicações em redes necessitem de redundância para manutenção de sua estabilidade. A segurança da infraestrutura de comunicação requer que se assegure sua confiabilidade, confidencialidade e disponibilidade. Isso, em tempos de Revolução da Informação, representa um elemento de vantagem, em que a difusão da informação em redes denota que o poder será largamente distribuído de forma rizomática, sem apoiar-se no monopólio das burocracias tradicionais (NYE, 2012). Desse modo, o que caracteriza a revolução tecnológica não é a centralidade do conhecimento e da informação, mas, por outro lado, é a difusão da informação que neutraliza a assimetria do poder, achatando as hierarquias burocráticas e as substituindo por uma rede de organizações (FRANCHI; VICHI, 2019).

A importância da infraestrutura de comunicação como forma de se obter o rápido fluxo da informação pode ser descrita nas palavras do Jomini (2008, p. 219, tradução nossa), ao citar o uso do telégrafo:

“(...) devo declarar o que deve ser obtido usando um sistema de sinais. Destes, existem vários tipos. Sinais telegráficos podem ser citados como os mais importantes de todos. Napoleão deve o seu espantoso

---

<sup>4</sup> “(...) successful supply chain integration depends on the supply chain partners’ ability to synchronize and share “real-time” information.”

sucesso em Ratisbon, em 1809, pelo fato de ter estabelecido uma comunicação telegráfica entre a sede do exército e a França. Ele ainda estava em Paris quando o exército austríaco atravessou Inn at Braunau com a intenção de invadir a Baviera, e romper sua linha de acantonamentos. Informado em vinte e quatro horas do que se passava a uma distância de setecentas milhas, atirou-se em sua carruagem de viagem e, uma semana depois, obtivera duas vitórias sob as muralhas de Ratisbon. Sem o telégrafo, a campanha teria sido perdida. Este único fato é suficiente para nos impressionar com uma ideia de seu valor. Foi proposto o uso de telégrafos portáteis. Tal arranjo teleográfico, operado por homens a cavalo afixados em terreno elevado, podia comunicar as ordens do centro para as extremidades de uma linha de batalha, bem como os relatórios das asas para a sede.”<sup>5</sup>

Como afirma Papilla (2014, p. 136, tradução nossa), “desde que o telégrafo foi introduzido, foi mais fácil obter informações sobre o inimigo. Anteriormente, a inteligência tinha a velocidade de um cavalo correndo, agora ela podia ser enviada por grandes distâncias instantaneamente”<sup>6</sup>.

Nesse contexto, o fato de o fluxo de informação ser relevante para o funcionamento das economias globais, fortemente atreladas à capacidade logística de cada país, aponta para a necessidade de se aprofundar em estudos das infraestruturas pelas quais a informação percorre o mundo. As infraestruturas que atualmente exercem o papel preponderante de condutoras do fluxo de informação são os cabos submarinos, constituindo a base da era da informação e da economia moderna Sunak (2017). A partir da percepção de sua importância, podem ser avaliados os riscos

---

<sup>5</sup>“(…) I must state what is to be gained by using a system of signals. Of these there are several kinds. Telegraphic signals may be mentioned as the most important of all. Napoleon owes his astonishing success at Ratisbon, in 1809, to the fact of his having established a telegraphic communication between the headquarters of the army and France. He was still at Paris when the Austrian army crossed the Inn at Braunau with the intention of invading Bavaria and breaking through his line of cantonments. Informed, in twenty-four hours, of what was passing at a distance of seven hundred miles, he threw himself into his traveling-carriage, and a week later he had gained two victories under the walls of Ratisbon. Without the telegraph, the campaign would have been lost. This single fact is sufficient to impress us with an idea of its value. It has been proposed to use portable telegraphs. Such a telegraphic arrangement, operated by men on horseback posted on high ground, could communicate the orders of the center to the extremities of a line of battle, as well as the reports of the wings to the head-quarters.”

<sup>6</sup>“Since the telegraph was introduced it was easier to get information about the enemy. Previously intelligence had a speed of a running horse, now it could be sent over large distances instantly”



que disrupções nessa infraestrutura podem provocar não apenas no setor econômico, mas no âmbito social.

## A INFRAESTRUTURA DE CABOS SUBMARINOS

Na maior parte da história, a informação se restringia a regiões delimitadas. Isso acontecia não pelo fato de faltar ao ser humano o ímpeto de se comunicar com áreas mais distantes, mas pela dificuldade na transmissão da informação por distâncias maiores. Se havia dificuldade na comunicação dentro de uma mesma região, a comunicação imediata entre mares e oceanos, sem depender das lentas navegações, era desejo antigo das nações, mas que residia apenas no campo da imaginação. Um passo decisivo para a quebra dessa dificuldade se deu em 1852, quando o primeiro cabo submarino bem-sucedido entrou em operação, realizando a ligação telegráfica da Inglaterra com França, com a finalidade de conectar as bolsas de valores dos dois países (KOCHER, 2014). O sucesso da empreitada resultou na operação subsequente de diversos outros cabos, inclusive no Brasil, onde em 1854 foi instalada uma linha ligando o Rio de Janeiro a Petrópolis e, em 1873, interligando o país com a Europa. Na década de 1880 já era fato a integração de todas as zonas econômicas do globo por meio de cabos submarinos de telégrafo, ajudando a formar um sistema econômico mundial (KOCHER, 2014).

Desde então, o mundo acompanhou a rápida evolução dessa tecnologia e o crescimento vertiginoso pelo consumo de informação. Carter et al. (2009) afirmam que há um equívoco comum de que maioria das comunicações internacionais são encaminhadas via satélite, enquanto, na verdade, o tráfego é encaminhado por cabos submarinos. A transferência de dados e voz por esses cabos não é apenas mais barata, mas também mais rápida do que via satélite. Segundo Clark (2016), atualmente, pelo menos 95% de todo o tráfego de voz e Internet realiza-se por meio de cabos de fibra ótica ao longo do fundo dos oceanos, incluindo transmissões militares. Como revela Martinage (2015), grande parte da economia global depende dessa infraestrutura. Como exemplo, cita-se a *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, responsável por transmitir milhões de transações para mais de oito mil organizações bancárias, instituições de segurança e clientes corporativos em quase duzentos países, conciliando trilhões de dólares em ativos nos mercados financeiros globais. Cadeias globais de fabricação e serviços financeiros somente são possíveis graças

aos cabos submarinos, e mais cabos são instalados a cada ano para atender à crescente demanda (CLARK, 2016).

A quantidade de dados trafegados aumentou de forma significativa. Enquanto em 1993 eram transmitidos pela Internet em torno de 100 terabits de dados ao longo de um ano, em 2015 o valor passou para cerca de 150 terabits por segundo, e o número deverá ultrapassar mil terabits por segundo até 2020 (MARTINAGE, 2015). No início de 2019, 378 cabos submarinos encontravam-se operacionais, interligando os continentes por meio de mais de um milhão de quilômetros, sendo o maior cabo com extensão de vinte mil quilômetros, ligando países asiáticos, e o menor com 131 quilômetros, ligando Irlanda a Grã-Bretanha (TELEGEOGRAPHY, 2019). De acordo com Sunak (2017), os cabos submarinos são responsáveis por garantir, por dia, 15 milhões de transações financeiras, que proporcionam a transferência de 10 trilhões de dólares.

Operadoras de telecomunicações, operadoras móveis, corporações multinacionais, governos, provedores de conteúdo e instituições de pesquisa dependem dos cabos submarinos para enviar dados ao redor do mundo (TELEGEOGRAPHY, 2019). A propriedade de cabos submarinos tradicionalmente sempre foi de empresas privadas de telecomunicações, mas, nos últimos anos, provedores de conteúdo, como Google, Microsoft e Amazon, passaram a investir em novos cabos, de forma a se tornarem independentes das operadoras, diante da perspectiva de crescimento expressivo atual e da necessidade de expansão futura (SEAL, 2019). Sunak (2017) argumenta que, pelo fato de os cabos submarinos pertencerem a empresas privadas, os governos têm papel pouco ativo sobre essa infraestrutura, o que não ocorre em outros setores, como os de energia e transporte. Para o autor, embora os investimentos por parte das empresas privadas desonerem os gastos governamentais, e aumente a resiliência da infraestrutura, as empresas pouco refletem sobre a relevância dos cabos submarinos para a segurança dos países. Além disso, uma vez que a infraestrutura não configura uma propriedade formal dos Estados, não há uma proteção robusta estabelecida no que tange ao direito internacional (SUNAK, 2017). Desse modo, os cabos submarinos atravessam várias jurisdições, sem uma identidade soberana. Eventuais questões derivadas da operação da infraestrutura, como segurança e proteção, ficam sob responsabilidade apenas das empresas privadas (O'MALLEY, 2019).

Além de sua contribuição às economias dos países, Clark (2016) afirma que os países dependem de cabos submarinos para segurança

nacional, como para coordenar operações militares, realizar missões diplomáticas e coletar informações, uma vez que os circuitos de radiofrequência usados pelos satélites de comunicação têm pouca capacidade para atender o volume de dados e para satisfazer as ordens operacionais necessárias para suportar operações militares globais. Desse modo, as comunicações militares compartilham a mesma rede de cabos submarinos, tornando-os suscetíveis à escuta clandestina. De fato, a interceptação de informações é uma preocupação recorrente. Em 2017 a OTAN se tornou apreensiva após perceber um aumento significativo da atividade de submarinos russos em torno dos cabos submarinos no Atlântico Norte (BIRNBAUM, 2017). Embora não esteja claro se a OTAN acredita na capacidade russa de interceptar os dados diretamente dos cabos submarinos, outras preocupações emergem, como a possibilidade de danos intencionais a essa infraestrutura. Uma indisponibilidade da rede de comunicações por conta de sabotagem, por exemplo, poderia dificultar uma resposta militar dos EUA nas primeiras horas de uma guerra (HINCK, 2018), da mesma forma como ocorreu durante a invasão da Criméia em 2014, quando as forças russas tomaram o principal ponto de conexão de Internet da península, isolando a Crimeia da Internet e, conseqüentemente, do resto do mundo, em um momento chave do conflito (GILES, 2016). Portanto, a capacidade de ameaçar ou proteger cabos submarinos será cada vez mais importante em conflitos futuros (CLARK, 2016), em especial pelo fato de as informações sobre as rotas globais dos cabos estarem disponíveis na Internet, facilitando a identificação dos pontos fracos de um determinado país (MARTINAGE, 2015). Para Sunak (2017) é preocupante o fato de interrupções de cabos submarinos serem possíveis e terem o potencial de gerar conseqüências negativas para a segurança e prosperidade (SUNAK, 2017).

Segundo Barker (2018), diversas são as formas de ataque a essas infraestruturas. O modo mais básico ocorre com o corte do cabo, uma vez que a estrutura de construção é relativamente simples e o ataque pode ser feito tanto mecanicamente, quanto por meio de pequenas cargas explosivas. Portanto, múltiplos ataques, particularmente em rotas de cabo alternativas, intensificariam rapidamente o problema, causando indisponibilidades de conexão em grandes regiões. A mesma fragilidade acontece nas estações de aterragem, onde os cabos submarinos encontram a terra. Tais locais são amplamente conhecidos e pouco protegidos, o que representa desafios adicionais na defesa da infraestrutura. Kono (2019)

afirma que nesses pontos os cabos são mais acessíveis, sem a exigência de equipamento especializado, com submarinos ou mergulhadores, de modo que podem ser alvo de ações terroristas. Além disso, são possíveis ataques cibernéticos aos elementos que compõe a infraestrutura, composta de equipamentos elétricos e dispositivos de rede (O'MALLEY, 2019).

O fato de existirem milhares de veículos submarinos, operados de forma semiautomática ou remotamente, é um fator preocupante. Um grupo terrorista bem financiado poderia direcionar esforços para sabotar os principais cabos e pontos de junção, criando uma perturbação generalizada nos mercados mundiais e interrompendo os sistemas militares de comando e controle. Do mesmo modo, atores estatais e não-estatais poderiam realizar ataques anônimos, ou agir com falsa bandeira, o que dificultaria a atribuição de responsabilidade, tornando a dissuasão extremamente difícil. Ressalta-se, no entanto, que tais táticas já dominavam as comunicações globais antes das fibras óticas submarinas, e que o corte de cabos era uma parte regular nas guerras (MARTINAGE, 2015).

Além de ataques de forma física, por meio de corte ou explosão da estrutura, existe a possibilidade de ataques de interceptação de dados sem o dano ao cabo submarino, de forma furtiva, sem que os usuários dos cabos percebam a coleta não autorizada do sinal. De acordo com reportagem publicada em 2005 (NEW YORK TIMES, 2005), o submarino norte-americano USS Jimmy Carter, da classe Seawolf, teria a capacidade de obter os sinais que trafegam pelos cabos submarinos. Portanto, Barker (2018) argumenta que os estrategistas militares devem entender que defender a rede de cabos submarinos não significa simplesmente evitar ataques físicos, mas também garantir a integridade dos dados que estão sendo transmitidos. Assim como os EUA, a Rússia tem dedicado recursos para esse fim, com o desenvolvimento de submarinos construídos especificamente para realizar trabalhos técnicos no fundo do oceano. Para imersões mais profundas, o país tem realizado a conversão de submarinos de mísseis balísticos em submarinos especializados (NORDENMAN, 2018). Conforme afirma Clark (2016, p. 237, tradução nossa) “para sustentar sua segurança nacional e preservar a estabilidade, grandes economias e potências nucleares precisarão melhorar sua capacidade de monitorar e controlar as águas de suas costas, assim como fazem com os céus acima de suas terras”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “To sustain their national security and preserve stability, large economies and nuclear powers will need to improve their ability to monitor and control the waters off their shores, just as they do the skies above their lands.”

Entretanto, não só danos provocados por ações militares afetam a disponibilidade dos cabos submarinos. Segundo Martinage (2015), estima-se que todos os anos ocorram cerca de cem casos de danos importantes à infraestrutura, sendo 70% resultado de atividades humanas, como pesca e ancoragem. Em 2016, um terremoto submarino perto de Taiwan atingiu nove cabos, sendo necessários onze navios e quarenta e nove dias de trabalho para concluir os reparos. Por razão desse incidente, China, Japão, Filipinas, Cingapura, Taiwan e Vietnã perderam canais de comunicação críticos, comprometendo a atividade bancária e o comércio regional. Em 2018, uma avaria no cabo submarino ACE<sup>8</sup> causou problemas significativos em dez países da costa oeste da África, como Serra Leoa, Libéria, Guiné-Bissau e Gambia. A Mauritânia permaneceu completamente sem acesso à Internet por quarenta e oito horas consecutivas (BELSON, 2018).

Frente a esses possíveis modos de ataque às infraestruturas de cabos, vale entender de forma sucinta a diferença entre defesa e segurança cibernética. A defesa é relacionada à proteção da soberania do Estado e suas regiões, assim, ações de respostas aos cortes de cabos em alto mar, mas do que uma proteção aos cabos, é de fato uma proteção do território marítimo do Estado, considerando-se aqui o Estado como o ator central da proteção. A segurança cibernética tem relação mais direta com os atores privados e os usuários desse sistema de informação. Assim, a proteção dos dados que trafegam pelos cabos e das aterragens dos cabos está mais associada à função do ente privado detentor do cabo do que do Estado. Na proteção das aterragens, a responsabilidade do ente privado é mais clara, visto que por estar tal infraestrutura em território nacional, já goza de proteção efetiva do Estado. Todavia, deve ter o ente privado a preocupação em proteger o bem, garantindo que ele não seja violado dentro da área privada em que se encontra. Já no caso dos dados há uma responsabilidade dupla, Estado e ente privado, sendo que o primeiro deve buscar proteger fisicamente os cabos de forma a evitar que dados sejam roubados, tendo o ente privado a responsabilidade constante de procurar maneiras de criptografar e proteger esses dados, para que, mesmo que sejam roubados, não seja possível obter as informações que estavam sendo enviadas (AYRES PINTO, 2019).

Essa distinção é central para evitar a acumulação de responsabilidade protetivas ao Estado, mais especificamente para as forças armadas, em relação às infraestruturas críticas, retirando do ente privado a

---

<sup>8</sup> Sigla para African Coast to Europe.

necessidade de seu compromisso constante com essa demanda securitária, que muitas vezes não gera retornos financeiros, mas que é essencial para manutenção da atividade econômica por eles praticada. Assim, a divisão dessa responsabilidade deve ser bem-feita, de forma a evitar que o Estado tenha demasiada carga de responsabilidade por problemas que ele não deu causa e que, muitas vezes, não consegue evitar que ocorram, pois as decisões para evitá-los estão na esfera decisória do ente privado.

Todavia, quando pensamos na relação público e privado na esfera da defesa do Estado, parece existir um limite que efetivamente se assenta na questão estratégica e sigilosa que tal ação contém. Como abrir dinâmicas estratégicas do Estado a entes privados sem que isso seja mais um flanco de ameaça a ser considerado? Como promover a cooperação entre entes tão distintos e com responsabilidades e metas quase opostas?

A resposta para tais questionamentos está ligada à capacidade de atribuir cada vez mais ao ente privado a noção de responsabilidade efetiva por essa seara, principalmente quando falamos da proteção de cabos submarinos de fibra ótica. E a maneira de atribuir mais responsabilidades a esses atores é permitir que eles, ao mesmo tempo, tenham capacidade decisória em todo processo, dando também abertura das ações desses entes para o Estado, tornando, assim, toda a informação entre eles estratégica e efetivamente central, tanto para a ação de defesa do Estado, como para a ação empresarial do privado. Para determinar de maneira prática como isso poderia ser feito, Pagliari, Ayres Pinto e Viggiano (2020, p. 153) descrevem que é preciso que o Estado promova a chamada “tríplice hélice estratégica” para o setor da defesa nacional. As autoras propõem uma cooperação constante do setor público, representado pelas forças armadas, a academia e o setor privado, tanto na execução de ações, mas principalmente no planejamento para pensar e executar meios de proteção das infraestruturas críticas do país. Nesse sentido, essa tríplice hélice seria a forma ideal de garantir transparência e coesão entre as ações de proteção dos cabos em alto-mar, ao mesmo tempo que são protegidos efetivamente quando tocam o solo nacional, e passam a ser exclusivamente propriedade dos entes privados que os financiaram.

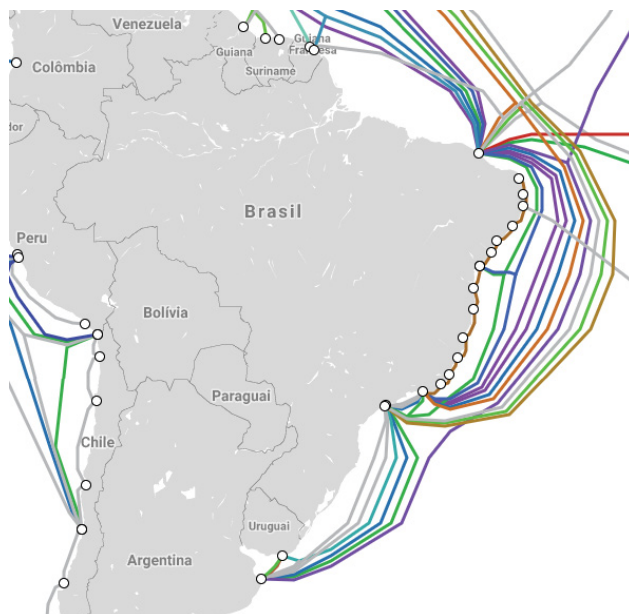
Uma estratégia de proteção para cabos submarinos não pode depender, portanto, somente da ação militar, uma vez que é impossível proteger toda a rede de cabos, dada a sua extensão global (BARKER, 2018). Nesse caso, a solução poderia ser enfatizar a identificação e interceptação de navios capazes de interferir na infraestrutura de cabos. Porém, a

dificuldade aumenta se for considerado o uso de submarinos, que são de difícil rastreamento e interceptação, exigindo o uso de satélites, inteligência e sensores subaquáticos. Para um comandante militar, a tarefa de proteger os cabos submarinos de ataques pode ser difícil e, portanto, as estratégias nacionais talvez precisem se concentrar em métodos alternativos de salvaguardar a troca de informações, como o aumento no nível de redundância dentro das infraestruturas, assim como da efetivação da tríplice hélice estratégia para defesa, com a participação do setor privado que opera nessa seara. Do contrário, uma proteção que não considere a responsabilidade do ente privado nesse processo tenderá a ser falha e a sobrecarregar o Estado no processo securitário e de defesa.

## A INFRAESTRUTURA DE CABOS SUBMARINOS NO BRASIL

O Brasil é o quarto país com maior número absoluto de usuários de Internet, atrás apenas dos Estados Unidos, Índia e China (UNCTAD, 2017). A partir de pesquisa realizada em fontes especializadas, verificou-se que o país possui dezesseis cabos submarinos interligando seu território ao exterior. A figura 1 apresenta a distribuição da infraestrutura pelo litoral nacional.

**Figura 1 – Infraestrutura de Cabos Submarinos no Brasil.**



Fonte: <[www.submarinecablemap.com](http://www.submarinecablemap.com)>



Fato relevante a ser observado se refere às estações as quais os cabos submarinos são conectados ao emergirem do oceano. Verifica-se que os pontos de convergência dos cabos se localizam, quase na totalidade, nos estados do Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo. Esses cabos são acoplados de um lado em estações em solo brasileiro e, do outro lado, em estações em solo norte-americano. Em se tratando de segurança da informação, essa questão conduz a discussões acerca da proteção da informação trafegada, em especial face à revelação sobre supostos atos de espionagem praticados por Agências de Segurança. Se por um lado é possível proteger as instalações onde os cabos submarinos tocam o solo nacional, o mesmo não ocorre em pontos do exterior onde os cabos alcançam o continente. Desse modo, mesmo que sejam realizados acordos bilaterais no que tange à segurança dessa infraestrutura, o resultado pode não ter o efeito prático desejado, uma vez que, assim como no Brasil, são empresas privadas que operam os cabos submarinos nos EUA.

O quadro 1 apresenta os dezesseis cabos submarinos utilizados no Brasil, assim como as respectivas empresas proprietárias. Observa-se que, majoritariamente, as operadoras dos cabos utilizados pelo país são de capital estrangeiro.

#### Quadro 1 – Empresas proprietárias de cabos submarinos no Brasil

Cabo Submarino <sup>9</sup>	Empresa Proprietária
Americas-II	Embratel, AT&T, Verizon, Sprint, CANTV, Tata Communications, CNT, Orange, Portugal Telecom, C&W Networks, Telecom Italia Sparkle, CenturyLink
Atlantis-2	Embratel, Deutsche Telekom, Telecom Italia Sparkle, Telecom Argentina, Telxius, Portugal Telecom, Orange, Telefónica Larga Distância de Puerto Rico, AT&T, Proximus, KT, SingTel, Sprint, Tata Communications, Verizon, BT, Orange Polska
BRUSA	Telxius
EllaLink <sup>10</sup>	EllaLink Group

<sup>9</sup> Os cabos Festoon e Junior não foram contemplados no quadro por não possuírem interligação direta com o exterior.

<sup>10</sup> Início da operação prevista para 2020



GlobeNet	BTG Pactual
Monet	Angola Cables, Google, Algar Telecom, Antel Uruguay
South America-1 (SAm-1)	Telxius
South American Crossing (SAC)	Telecom Italia Sparkle, CenturyLink
South Atlantic Cable System (SACS)	Angola Cables
South Atlantic Inter Link (SAIL)	Camtel, China Unicom
Tannat	Google, Antel Uruguay
ARBR <sup>11</sup>	Werthein Group, Seaborn Group
Malbec <sup>12</sup>	GlobeNet, Facebook
South Atlantic Express (SAEx1) <sup>13</sup>	SAEx International Ltd.
Seabras-1	Seaborn Group
America Movil Submarine Cable System-1 (AMX-1)	América Móvil

Fonte: elaborado pelos autores a partir de informações de <[www.submarinecablemap.com](http://www.submarinecablemap.com)>.

Algumas iniciativas estão sendo realizadas para contornar as fragilidades de segurança e dependência de conexão com os EUA, como a parceria do Brasil com a *Angola Cables*, multinacional angolana de telecomunicações. Em 2018, a empresa concluiu a instalação do SACS, o primeiro cabo submarino a ser instalado no Atlântico Sul, ligando a África à América do Sul (CAIAFA, 2018). Dessa forma, foi criada uma rota alternativa para o tráfego de dados com o continente africano, a Ásia e a Europa, sem a necessidade de, primeiramente, passar por solo norte-americano. Outra rota alternativa, por meio do cabo submarino EllaLink, está em fase de projeto, cuja perspectiva é ligar a Espanha e Portugal diretamente ao Brasil (BUCCO, 2018).

<sup>11</sup> Início da operação prevista para 2021

<sup>12</sup> Início da operação prevista para 2020

<sup>13</sup> Início da operação prevista para 2021

## SEGURANÇA MARÍTIMA E DEFESA CIBERNÉTICA

Deve-se levar em conta que a garantia da integridade, confidencialidade, privacidade, não-repúdio e disponibilidade das comunicações realizadas via cabos submarinos é importante não apenas ao Brasil. Todos os seus parceiros comerciais, aliados militares e todo uma série de *stakeholders* que utilizam essas vias como hub para comunicar-se com o entorno regional, necessitam ser coparticipes da formação de políticas marítimas que incentivem a criação de uma governança oceânica, tendo em vista a segurança marítima para formar um ambiente seguro para essa modalidade de comunicação; assegurando, assim, a estabilidade das relações comerciais e do tráfego de informações confiáveis entre os segmentos públicos e privados dos países beneficiados por essas infraestruturas. Por isso, a preocupação no desenvolvimento de operações conjuntas entre as forças armadas do país, no caso do Brasil entre Exército Brasileiro, responsável pelo domínio cibernético, e Marinha do Brasil, responsável pelo domínio marítimo, e também por meio da cooperação internacional das marinhas dos diversos países do Atlântico. Essa preocupação de cooperações, seja interagências, dentro do país, seja entre forças de outras nações, é elemento fundamental para compreender os desafios gerados pelas dinâmicas do Poder Marítimo e do Poder Cibernético, quais sejam, aquelas das comunicações no ciberespaço transmitidas por cabos submarinos. Dada a forçosa participação de poderes diferentes na gestão da segurança destes ativos e, necessariamente, de interesses de Estados diversos, esse cenário oferece uma grande questão de geopolítica. Como afirma Germond (2015, p. 141, tradução nossa), “A segurança marítima é intrinsecamente geopolítica, posto que se trata de projetar o poder público além das suas fronteiras externas dentro do domínio global marítimo”. Logo, a segurança dos cabos submarinos é, antes de ser um problema nacional, um problema global.

Nesse contexto, existe uma tendência de que os países considerem os cabos submarinos, nas zonas marítimas nacionais, como infraestrutura crítica (CARTER, 2019). Alguns, percebendo a importância dos cabos, adotaram políticas para mitigar incidentes com essas infraestruturas. Como exemplo, cita-se a Nova Zelândia, que criou zonas de proteção especiais, de modo a minimizar danos aos cabos submarinos causados por atividades de transporte e pesca (SUNAK, 2017). Na mesma região, a Austrália elaborou leis para proteção para os cabos, cuja zona de restrição

se estende até 2.000 metros de profundidade. No interior dessa região, a pesca de arrasto e a ancoragem são proibidas, e é realizado monitoramento permanente da guarda costeira australiana (CARTER, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal qual o telégrafo impressionou Jomini quanto à capacidade de prover agilidade na logística de informação, atualmente os cabos submarinos são os responsáveis por grande parte do fluxo de informação entre o Brasil e os demais países. As cadeias logísticas das quais o Brasil participa são dependentes desse tipo de meios físicos de comunicação. Danos e interrupções nessa infraestrutura têm o potencial de influenciar de forma substancial a presença do país nas cadeias logísticas globais, impactando diretamente na economia nacional e, em última instância, na sua soberania. Observou-se neste trabalho que são poucos os pontos de contato dos cabos submarinos com o território nacional e que, majoritariamente, esses pontos são operados por empresas privadas. Além disso, há pouca diversidade de conexões dos cabos com o exterior, sendo a maioria conectada ao solo norte-americano. Diante desse fato, aliado ao multi-domínio do ciberespaço, a análise aponta para a necessidade de ampliar a discussão sobre o tema, assim como compreender a relação público e privado na esfera da defesa do Estado. Expandir os estudos sobre a relevância dos cabos submarinos, e sua inserção no contexto da defesa cibernética e da segurança marítima, pode colaborar para garantir a integridade, confiabilidade e disponibilidade do fluxo de informação entre o Brasil e o mundo. Considerando a posição solar do Brasil no Atlântico Sul, em especial como a nação de maior extensão costeira da ribeira ocidental atlântica, o desenvolvimento de uma política de defesa dos cabos submarinos é elemento-chave para consolidar a imagem do país frente às nações de seu entorno estratégico, em especial as outras nações componentes da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, haja vista que a defesa da infraestrutura de comunicação por cabos submarinos impacta diretamente na segurança da região e na consciência situacional marítima de todo o Atlântico Sul. Nesse sentido, é importante que a estratégia de defesa dos cabos submarinos privilegie um planejamento de longo prazo, com participação das forças armadas, da academia e do setor privado, de modo a proteger essa infraestrutura no Brasil.

# THE DEFENCE OF SUBMARINE COMMUNICATIONS CABLE INFRASTRUCTURE: A FRAMEWORK BETWEEN CYBER DEFENCE AND MARITIME SECURITY IN BRAZIL

## ABSTRACT

---

This current paper aims to analyse the importance of thinking in Public Policies on the Security of the Submarine Communications Cable Infrastructure on use in Brazil, considering that in this kind of technology resides most part of communication capacities the country uses to communicate itself with other global actors, compounding a comprehensive hub, which relevance protrudes, in special, to all nodes in the national supply chain regarding economy, social and national policies. This paper analyses the dimension of the use of submarine communications cables in Brazil, the quantity of companies that operates this kind of infrastructure in the country and the kind of threats that could inflict real damages to this kind of communication. Afterwards, an approach has been made to identify the need of a joint work force between public and private institutions to guarantee that defence measures of this kind of mean of communication be successful. The fact that the information being transmitted but this means worldly relies on the submarine communication cables, added to the multi-domain aspect of the cyberspace, points to the correlation between cyber defence and maritime security. That analysis indicates, then, that research and debates on this subject must be enlarged in the academic, military and governmental fields in Brazil, in order to ensure the protection of this infrastructures, safeguarding, thus, the integrity, reliability and availability of the data flows between Brazil and the World.

**Keywords:** Submarine Communications Cables. Critical Infrastructure. National Defence. Maritime Security.

## REFERÊNCIAS

BARKER, Pete. Undersea Cables and the Challenges of Protecting Seabed Lines of Communication. Center for International Maritime Security, 2018. Available: <http://cimsec.org/undersea-cables-challenges-protecting-seabed-lines-communication/35889>. Accessed on: 14 jun. 2019.

BELSON, David. ACE Submarine Cable Cut Impacts Ten Countries. Oracle Internet Intelligence, 2018. Available: <https://blogs.oracle.com/internetintelligence/ace-submarine-cable-cut-impacts-ten-countries>. Accessed on: 16 jun. 2019.

BIRNBAUM, Michael. Russian submarines are prowling around vital undersea cables. It's making NATO nervous. The Washington Post, 22 dec. 2017. Available: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/russian-submarines-are-prowling-around-vital-undersea-cables-its-making-nato-nervous/2017/12/22/d4c1f3da-e5d0-11e7-927a-e72eac1e73b6\\_story.html?utm\\_term=.93ca6dbd1013&noredirect=on](https://www.washingtonpost.com/world/europe/russian-submarines-are-prowling-around-vital-undersea-cables-its-making-nato-nervous/2017/12/22/d4c1f3da-e5d0-11e7-927a-e72eac1e73b6_story.html?utm_term=.93ca6dbd1013&noredirect=on). Accessed on: 14 jun 2019.

BUCCO, Rafael. Cabo submarino Brasil-Espanha começa a operar em 2019. TeleSintese, 24 abr. de 2017. Disponível em: <http://www.telesintese.com.br/cabo-submarino-brasil-espanha-comeca-operar-em-2019>. Acesso em: 2 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.

CAIAFA, Roberto. SACS: O primeiro cabo submarino ligando o Brasil a África chega a Fortaleza (Ceará). Tecnologia & Defesa, 22 fev. 2018. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/sacs-o-primeiro-cabo-submarino-ligando-o-brasil-a-africa-chega-a-fortaleza-ceara>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CARTER, Lionel et al. Submarine cables and the oceans: connecting the world. Cambridge: UNEP - WCMC; Lymington: ICPC, 2009. (UNEP-WCMC Biodiversity Series No. 31).

CLARK, Bryan. Undersea cables and the future of submarine competition. Bulletin of Atomic Scientists, v. 72, No. 4, p. 234-237, 2016.

FARAHANI, Reza; REZAPOUR, Shabnam. *Logistics Operations and Management: concepts and models*. London: Elsevier, 2011.

FRANCHI, Tassio; VICHI, Leonardo. The beginning of warfare on the internet: Zapatista Strategic Communications. *Defense Strategic Communications*, v. 6, p. 123-156, spring, 2019.

GERMOND, Basil. The Geopolitical Dimension of Maritime Security. *Marine Policy*, v. 54, p. 137-142, 2015.

GILES, Keir. Russia's 'New' Tools for Confronting the West: Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. London: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, mar. 2016.

HINCK, Garrett. Evaluating the Russian Threat to Undersea Cables. The Lawfare Institute, 5 mar. 2018. Available: <https://www.lawfareblog.com/evaluating-russian-threat-undersea-cables>. Accessed on: 20 jul. 2019.

JOMINI, Baron Antoine Henri de. *The Art of War: Restored Edition*. Legacy Books Press, 2008.

KOCHER, José Mauro. Cabos submarinos no século XIX: considerações técnicas e econômicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA, 14., 2014, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: 2014.

KONO, Keiko. Strategic Importance Of, And Dependence On, Undersea Cables. Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Nov. 2019.

KRESS, Moshe. *Operational Logistics: The Art and Science of Sustaining Military Operations*. New York: Springer, 2002.

MARTINAGE, Robert. Under the Sea: the vulnerability of the commons. *Foreign Affairs*, jan./feb. 2015. Available: <https://www.foreignaffairs.com/articles/global-commons/under-sea>. Accessed on: 10 jun. 2019.

MIN, Hokey. *The essentials of supply chain management: new business*

concepts and applications. United States of America: FT Press, 2015.

NEW Nuclear Sub Is Said to Have Special Eavesdropping Ability. *The New York Times*, 20 feb. 2005. Available: <https://www.nytimes.com/2005/02/20/politics/new-nuclear-sub-is-said-to-have-special-eavesdropping-ability.html>. Accessed on: 14 mar. 2019.

NORDENMAN, Magnus. Russian Subs Are Sniffing Around Transatlantic Cables. Here's What to Do About It. *Defense One*, 17 jan. 2018. Available: <https://www.defenseone.com/ideas/2018/01/russian-subs-are-sniffing-around-transatlantic-cables-heres-what-do-about-it/145241/?oref=d-skybox>. Accessed on: 8 abr. 2019.

NYE, Joseph. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

O'MALLEY, Sean. Assessing Threats to South Korea's Undersea Communications Cable Infrastructure. *The Korean Journal of International Studies*, v. 17, n. 3, p. 385-414, 2019.

PAGLIARI, Graciela de Conti; PINTO, Danielle Jacon Ayres; VIGGIANO, Juliana. Mobilização nacional, ameaças cibernéticas e redes de interação num modelo de tríplex estratégica: Um estudo prospectivo. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. *Defesa cibernética e Mobilização Nacional*, Recife: Editora da UFPE, 2020, p. 153-174.

PAPILLA, Ove. The Birth of Operational Art. *Baltic Security & Defence Review*, v.17, 2014.

PINTO, Danielle Jacon Ayres. Políticas Públicas de Defesa Cibernética em Perspectiva Comparada: uma análise dos casos de EUA, China, Rússia e Israel. In: RAMOS, Carlos Eduardo De Franciscis (org.) et al. *XXI Ciclo de Estudos Estratégicos - Ciberespaço: a nova dimensão do campo de batalha*. Rio de Janeiro: ECEME, 2019, p.138-146.

PINTO, Danielle Jacon Ayres; FREITAS, Riva Sobrado; PAGLIARI, Graciela de Conti. Fronteiras virtuais: um debate sobre segurança e soberania do Estado In: PINTO, Danielle Jacon Ayres; FREIRE, Maria Raquel; CHAVES, Daniel Santiago. *Fronteiras Contemporâneas Comparadas*:

desenvolvimento, segurança e cidadania. Macapá: Editora da UNIFAP, 2018, p. 40-53.

RUSHTON, Alan; CROUCHER, Phil; BAKER, Peter. *The Handbook of Logistics and Distribution Management*. London: Kogan Page, 2010.

SEAL, Thomas. *The Undersea Cable Market Is Booming Again, This Time Funded by Big Tech*. Bloomberg Businessweek. 18 mar. 2019. Available: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-14/undersea-cables-are-no-longer-underwater-as-fiber-booms-again>. Accessed on: 27 jul. 2019.

SILVA, Carlos Alberto Vicente da; MUSETTI, Marcel Andreotti. *Logísticas militar e empresarial: uma abordagem reflexiva*. Revista de Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo, v.38, n.4, p.343-354, out./dez. 2003.

SUNAK, Rishi. *Undersea Cables: indispensable, insecure*. London: Policy Exchange, 2017

SUBMARINE Cable Frequently Asked Questions. Telegeography. Available: <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>. Accessed on: 14 jun. 2018.

UNCTAD. *Information Economy Report 2017: digitalization, trade and development*. United Nations Conference on Trade and Development. 23 Oct. 2017. Available: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf). Accessed on: 14 jun. 2018

YOHO, Keenan D.; RIETJENS, Sebastiaan; TATHAM, Peter. *Defence logistics: an important research field in need of researchers*. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, v. 43, No 2, p. 80-96, 2013.

Recebido em: 29/01/2020

Aceito em: 04/08/2020



# A PARTICIPAÇÃO AMAZÔNICA NA ECONOMIA DO MAR DO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ATIVIDADES RELACIONADAS A PORTOS E DEFESA

Thauan Santos<sup>1</sup>  
Arthur César de Souza Fontes<sup>2</sup>

## RESUMO

O conceito de Economia do Mar é abrangente e envolve diversas atividades econômicas afetas ao mar, como pesca, portos e defesa. Os estudos realizados sobre a Economia do Mar concentram-se majoritariamente no ambiente marítimo. Porém, no Brasil, as hidrovias desenvolvem atividades econômicas semelhantes àquelas do ambiente marítimo e também agregam valor à economia do país. Dentre as hidrovias brasileiras, destacam-se as da região amazônica, por serem as mais extensas e possuírem portos bem estruturados. Assim, este trabalho objetiva destacar a importância desse modal de transporte para o Brasil, ampliando a percepção de Economia do Mar. A abordagem quali-quantitativa analisa duas atividades econômicas: “portos”, em termos de movimentação de cargas, e “defesa”, focada na estrutura e atividades da Marinha do Brasil (MB) nas hidrovias amazônicas. As atividades de pesca, transporte de passageiros e turismo também são exploradas, ainda que não sejam o foco desta pesquisa. Após a análise, verificase que os portos das hidrovias amazônicas são relevantes, porque movimentam mais cargas do que alguns portos litorâneos de outras regiões. Ademais, observa-se que a MB está estruturada de modo a possibilitar a execução de tarefas importantes para a região, o que a torna relevante para o cômputo da economia do Brasil.

**Palavras-chave:** Economia do Mar. Hidrovias. Portos.

---

<sup>1</sup> Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: santos.thauan@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4001-4322>

<sup>2</sup> Mestrando. Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Email: arthur.fontes@marinha.mil.br / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8824-0890>

## INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, com mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de superfície. Só de litoral são mais de 7 mil km e, provavelmente por isso, a economia do país está intimamente relacionada ao mar. Segundo Carvalho (2018), cerca de 19% do PIB nacional advém da Economia do Mar. No Brasil, porém, por suas características geográficas, as hidrovias são importantes porque desenvolvem atividades econômicas semelhantes àquelas do ambiente marítimo e, por tal razão, também agregam valor à economia do país, principalmente as hidrovias amazônicas, por serem as mais extensas e possuírem portos bem estruturados.

A gama de atividades associadas à Economia do Mar é ampla e abrange, entre outras: pesca, turismo, transporte marítimo, construção naval, portos, extração de petróleo e defesa. Neste artigo, selecionamos duas dessas atividades para permitir uma análise mais detalhada das informações e dos dados:

a) Portos, por estar bem regulada e quantificada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e, assim, possibilitar uma comparação de dados com razoável grau de acuracidade; e

b) Defesa, com foco na estrutura e nas atividades da Marinha do Brasil (MB), por ser, segundo a Política Nacional de Defesa (PND), a instituição responsável pela regulamentação, fiscalização e, principalmente, pela segurança do ambiente hidroviário.

Assim, o objetivo deste trabalho é destacar a importância do transporte hidroviário da região amazônica para a economia do Brasil e ampliar a percepção de Economia do Mar. A abordagem quali-quantitativa da pesquisa analisará a atividade “portos” em termos de movimentação de cargas, e a atividade “defesa”, focada na estrutura e nas atividades da Marinha do Brasil (MB) nas hidrovias amazônicas. As atividades de pesca, transporte de passageiros e turismo também são exploradas, ainda que não sejam o foco desta pesquisa, para evidenciar o quão similares são as atividades econômicas realizadas no litoral e na Amazônia.

Esta pesquisa está dividida em cinco seções, além desta breve introdução. A primeira tratará especificamente do conceito de Economia do Mar, segundo alguns autores brasileiros, além de identificar como Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido, Portugal, Irlanda, Austrália e França entendem o conceito. Ainda nesta seção é realizada uma rápida apresentação do potencial hidroviário brasileiro, com base

em informações oficiais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), bem como do volume de cargas movimentadas em seus portos, segundo informações obtidas junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

A segunda seção tratará de fazer, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica e documental no próprio DNIT e no Ministério da Infraestrutura sobre as hidrovias brasileiras, de modo a apresentar uma visão geral desse modal de transporte de cargas e passageiros no Brasil, com foco nas características das hidrovias da região Norte (N). Em seguida, com base em dados da ANTAQ, apresentará a distribuição de portos e terminais privados por região geográfica e como essa estrutura está conectada com a sistemática de transporte intermodal, que garante a manutenção do fluxo logístico de produtos por todas as regiões do país.

Na terceira seção, a análise será baseada em dados quantitativos, coletados do anuário estatístico da ANTAQ, tendo 2019 como ano-base. Nesta seção, serão relacionados todos os portos e terminais da região amazônica e analisadas as movimentações de cargas dessas instalações, em comparação com aquelas das demais regiões do Brasil, a fim de verificar a relevância da infraestrutura existente na região amazônica e sua inclusão no cômputo da Economia do Mar.

A atividade de defesa será analisada na quarta seção. Aqui, também será realizada uma pesquisa documental em publicações do Ministério da Defesa (MD), a fim de analisar quantitativamente o número de Organizações Militares (OM) e navios existentes da Marinha do Brasil (MB) em cada uma das regiões brasileiras, visando a verificar se as estruturas são equivalentes. O foco na MB se baseia no fato de que ela é a Força Armada responsável por garantir a condição de segurança, por meio da atividade de defesa, ao longo de todo o processo do transporte marítimo (e hidroviário), cujo espectro de tarefas abrange desde a elaboração de políticas marítimas nacionais até a efetiva defesa de instalações portuárias e proteção e controle das linhas de comunicações marítimas, das quais as hidrovias fazem parte. Em continuidade, com base em informações da própria MB, serão apresentadas algumas das atividades desempenhadas pela MB na região Norte do país, sejam elas finalísticas ou subsidiárias, mas que contribuem, direta ou indiretamente, para o desenvolvimento da região, a defesa da soberania territorial e a proteção do entorno estratégico brasileiro.

A quinta e última seção abordará outras atividades relevantes da Economia do Mar, que também são importantes para a região amazônica

e contribuem para o desenvolvimento do transporte hidroviário, pois se utilizam de sua estrutura. Essa seção tratará, então, da pesca, abordando números da produção da região, com base em informações extraídas da Associação Brasileira de Psicultura e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); da utilização do transporte de passageiros no Norte do país, com dados coletados dos Ministérios dos Transportes e da Infraestrutura, além da ANTAQ; e da atividade de turismo, com apresentação do Mapa do Turismo, elaborado pelo Ministério do Turismo, em que consta a categorização dos municípios turísticos brasileiros, para, em um processo de comparação, entender a importância dessa atividade para a Amazônia.

## O CONCEITO DE ECONOMIA DO MAR

Dois terços da superfície terrestre são cobertos por água e grande parcela da população mundial vive em áreas costeiras e litorâneas, mas pouco se conhece sobre as riquezas e os potenciais associados ao Mar. Diante desse fato, surge o conceito de Economia do Mar, que é complexo e interdisciplinar e, em linhas gerais, tem como objetivo estudar o uso e a riqueza dos recursos naturais existentes nos mares e oceanos, a partir da análise de diferentes atividades econômicas, visando a garantir o desenvolvimento sustentável dessas regiões. Nesse contexto, a Economia do Mar pode ser dividida em “setores-chave”, associados a capacidades específicas de atividades ligadas ao mar, a saber: defesa, pesca e aquicultura, transporte marítimo e infraestrutura portuária, e recursos energéticos e minerais, por exemplo (SANTOS, 2019).

Para Nunes (2012), a Economia do Mar diz respeito ao conjunto de atores e setores que, tendo o mar como principal fonte de recursos, organizam-se de forma sistêmica – no modelo de “clusters<sup>3</sup>” marítimos – potencializando ao máximo, e de forma sustentável, o valor econômico e social para o país. Por sua vez, Albuquerque (2014) afirma que a Economia do Mar se caracteriza por um conglomerado de setores (“clusters”), interligados e independentes entre si, mas conectados diretamente ao mar, como fonte de atividade empresarial. Santos e Carvalho (2020) afirmam

---

<sup>3</sup> Formar um “cluster” marítimo significa agrupar indústrias, empresas, instituições (governo, órgãos de classe, universidades), serviços e atividades ligadas à economia azul (economia do mar) para fomentar o desenvolvimento da área (Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/cluster-maritimo>. Acesso em: 01 maio 2020).

que a Economia do Mar é um conceito mais preciso, específico de cada país e limitado às atividades direta e indiretamente relacionadas aos mares, podendo se constituir uma política de desenvolvimento em determinados casos. Por sua vez, os autores definem que os “clusters” marítimos seriam uma espécie de modelo possível à promoção da Economia do Mar em si e que, embora tendam a aparecer espontaneamente, podem ser estimulados e suportados por meio de diferentes políticas públicas.

Para a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC),

O setor Economia do Mar congrega os segmentos de Recursos Oceânicos, Indústria Naval, Alimentos do Mar, além de Portos e Transporte Marítimo. Os Recursos Oceânicos contemplam os produtos oriundos do mar, a preservação ambiental e os recursos minerais. No que se refere à Indústria Naval, esta abrange a construção náutica, construção naval e *offshore* e reparo naval. Da mesma forma, o segmento de Alimentos do Mar contempla a pesca, a aquicultura e o processamento do pescado, enquanto o último segmento se refere aos portos e aos transportes em ambiente marinho. (Disponível em: <http://www4.fiescnet.com.br/pt/component/content/article/9-pdic2022/183-economia-do-mar?tmpl=component&print=1&page=>. Acesso em: 26 maio 2020).

Carvalho (2018, p. 40) define a Economia do Mar como sendo as “atividades econômicas que apresentam influência direta do mar, incluindo aquelas que não têm o mar como matéria-prima, mas que são realizadas nas suas adjacências”. Em seu estudo, a autora mapeou como outros países definiram e delimitaram a Economia do Mar e delineou, nesses países, quais setores e respectivas atividades estão relacionadas ao mar, para que pudesse quantificar sua influência na economia nacional. Pesca, turismo, transporte marítimo, construção naval, portos, extração de petróleo e defesa são algumas dessas atividades.

Nos casos apresentados, o ambiente de estudo é o “Mar”, porção do oceano de água salgada, que faz limite com o continente em seu litoral. De exceção, Carvalho incluiu em seu conceito os municípios adjacentes ao mar, que não utilizam diretamente a matéria-prima do mar ou ofertam produtos para o mar, mas que sofrem reflexos dos municípios litorâneos, pois estão sujeitos a receber os impactos de políticas voltadas ao mar.

Consequentemente, a Economia do Mar desconsideraria as atividades econômicas que se desenvolvem em vias navegáveis interiores (hidrovias<sup>4</sup>).

Em âmbito global, essa tendência é mantida. Baseado na revisão realizada por Carvalho (2018), nos Estados Unidos da América (EUA), distingue-se economia costeira e economia oceânica, mas nenhuma das duas explora as vias de navegação interiores. A economia costeira é definida como toda a atividade econômica realizada em estados costeiros, já a economia oceânica consiste em toda a atividade econômica que advém, de todo ou em parte, dos mares (NOEP, 2016). No Reino Unido, de acordo com Pugh (2008), a economia do mar inclui as atividades que envolvem o trabalho no e com o oceano. Na Irlanda, Vega *et al.* (2014) afirma que a economia oceânica utiliza, direta ou indiretamente, o oceano como um meio de produção ou como qualquer atividade que produza algum meio de produção ou utilize um produto a partir de uma atividade específica do oceano em seu processo produtivo. Em Portugal, Economia do Mar é entendida como as atividades econômicas que utilizam, direta ou indiretamente, o mar (INE/DGPM, 2014). Na Austrália, Allen Consulting (2004) afirma que a contabilização da economia oceânica leva em conta a relação que o setor industrial apresenta com o ambiente marinho. Contudo, vale destacar que, dentre os países analisados, apenas a França considera, no cômputo da Economia do Mar, atividades como navegação de interior e obras fluviais, além daquelas diretamente relacionadas ao mar (GIRARD; KALAYDJIAN, 2014).

No caso do Brasil, detentor de uma malha hidroviária com 42 mil km em extensão, compostos por 21 mil km de rios navegáveis e 15 mil km de trechos potencialmente navegáveis<sup>5</sup>, é plausível inferir que a navegação nesse modal de transporte tenha algum peso na mensuração das atividades da Economia do Mar citadas acima, pois a maioria delas (portos, transporte, turismo, pesca e defesa, por exemplo) também está presente nesse tipo de navegação. O transporte hidroviário, por exemplo, é um dos modais logísticos de destaque no país, principalmente nos estados da região Norte (N).

A título de exemplo, o total de cargas transportadas em 2019 em vias interiores no Brasil somou 109.820.237 milhões de toneladas (cerca de

---

<sup>4</sup> A hidrovia é uma via de navegação interior, com canal delimitado, sinalizado e com gabarito hidroviário mantido (Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/hidrovias>. Acesso em: 10 maio 2020).

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/hidrovias>. Acesso em: 15 jun. 2020.

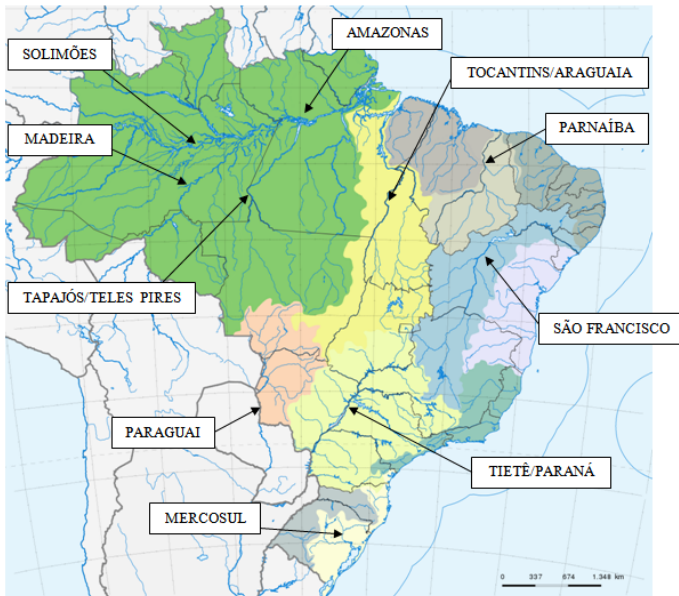
10% do total brasileiro), sendo 68 milhões apenas na Amazônia (ANTAQ, 2020). Em relação aos portos, destacam-se entre os que mais movimentaram cargas no Brasil em 2019 os portos das hidroviás da Amazônia: Vila do Conde, Santarém e Trombetas (no Pará), além de Osório, Chibatão, Manaus e Coari (no Amazonas), com movimentações de carga que superam alguns portos importantes do litoral oceânico, como Maceió, Natal, Recife e Cabedelo (ANTAQ, 2019).

Em termos didáticos e conceituais, parece pertinente separar a Economia do Mar da Economia de Hidroviás, ou, por outro lado, juntá-las em uma única categoria, como “Economia Hídrica” ou “Economia do Mar e dos Rios”. No entanto, trata-se, de fato, de uma questão de natureza conceitual. Importante é perceber que cada um dos ambientes, o marítimo e o interior, exerce influência no cômputo da economia nacional.

## AS HIDROVIAS BRASILEIRAS

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) subdivide o país em dez hidroviás. São elas: Amazonas, Madeira, Mercosul, Paraguai, Parnaíba, São Francisco, Solimões, Tapajós/Teles Pires, Paraná/Tietê e Tocantins/Araguaia, conforme mostrado na Figura 1.

**Figura 1 – Hidroviás brasileiras**



Fonte: elaboração própria com base em DNIT (2019).



Dessas, duas estão no Nordeste (NE), uma no Centro-Oeste (CO), uma no Sul (S), uma no Sudeste (SE) e cinco estão na região amazônica: Amazonas, Madeira, Solimões, Tapajós/Teles Pires e Tocantins/Araguaia, sobre as quais passaremos a apresentar as principais características:

a) Hidrovia do Amazonas – é a principal via de transporte e escoamento de cargas do norte do país, responsável por cerca de 65% do total transportado na região (DNIT, 2018). Apresenta extensão de 1.646 km, atravessando as bacias dos rios Amazonas, Jatapu, Madeira, Negro, Paru, Tapajós, Trombetas e Xingu. É navegável em praticamente todos os seus afluentes, onde são realizados os deslocamentos de passageiros e praticamente todo o transporte cargas direcionados aos grandes centros regionais – Belém (PA) e Manaus (AM). A hidrovia permite a navegação de grandes comboios, com até 18 mil toneladas, mesmo durante a estiagem. A hidrovia é navegada por barcos de recreio, embarcações ribeirinhas, de turismo e lazer, balsas de cargas, balsas de derivados de petróleo e navios mercantes. São mais de 70 terminais e portos ao longo da hidrovia, pelos quais são transportados produtos regionais como borracha, castanha do Pará, madeira de lei e peles silvestres, derivados de petróleo, produtos agrícolas, grãos e minérios, celulose, bauxita e caulim (DNIT, 2018);

b) Hidrovia do Madeira – é a segunda hidrovia mais importante da região Norte, atrás apenas da hidrovia do Amazonas, da qual é um dos principais afluentes da margem direita. Dentre suas características, está o fato de ser o principal meio de escoamento da produção de grãos, como soja, milho e açúcar, provenientes das plantações de Mato Grosso. Também permite a navegação de grandes comboios, mesmo durante a estiagem. O rio é navegável durante todo o ano, permitindo o tráfego de comboios de barcas de carga com até 18 mil toneladas (DNIT, 2018). As principais cargas transportadas por essa hidrovia são: soja, milho, combustíveis, óleos minerais e produtos derivados (ANTAQ, 2019);

c) Hidrovia do Solimões – é uma continuidade da hidrovia do Amazonas, com extensão de 1.630 km e percorre as bacias dos rios Iça, Japurá, Juruá, Jutai, Negro e Purus. A infraestrutura hidroviária da região é constituída por vias de navegação em corrente livre e por trechos de rios canalizados, onde são realizados os deslocamentos de passageiros e transporte de cargas. A hidrovia do rio Solimões se desenvolve no sentido oeste-leste, da fronteira do Brasil até o município de Manaus (AM), na



região norte do país, e atravessa o território de 87 municípios nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima (DNIT, 2018);

d) Hidrovia do Tapajós/Teles Pires – tem posição geográfica estratégica, interligando os grandes centros de produção agrícola brasileiros ao rio Amazonas e, conseqüentemente, ao oceano Atlântico. Possui 843 km de extensão até a confluência com os rios Teles Pires e Juruena, na divisa dos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso. Sua foz, em Santarém (PA), está a 950 km de Belém (PA) e 750 km de Manaus (AM). Dentre suas principais características, está o fato de ser um importante corredor de transporte entre o Centro-Oeste e o Norte do país. Combinada com outros modais no Corredor Logístico Norte<sup>6</sup>, Eixo Tapajós terá capacidade de potencializar as atividades ligadas ao agronegócio e à produção de grãos no norte e centro-leste do Mato Grosso e sudoeste do Pará. Além de suportar o transporte de carga, a hidrovia tem capacidade de oferecer rotas alternativas para o escoamento da produção pelo centro-sul do país e, assim, descongestionar os outros modais de transporte e a infraestrutura portuária. A hidrovia é planejada para abranger todo o comprimento do rio, suportando a navegação de comboio com comprimento de 200 metros, com uma capacidade de carga de 7.500 toneladas por comboio. As principais cargas transportadas nessa hidrovia são: madeira, soja e farelo de soja, grãos, gêneros alimentícios e inflamáveis (DNIT, 2018);

e) Hidrovia do Tocantins/Araguaia – é uma das principais vias de transporte do corredor centro-norte brasileiro. Por estar localizada no cerrado, a maior região produtora de grãos do país, tem potencial para se transformar em uma das mais importantes vias de águas navegáveis do Brasil. É uma via navegável até a hidrovia do Amazonas, desde Barra do Garças (MT), no rio Araguaia, ou Peixe (TO), no rio Tocantins, até o porto de Vila do Conde, próximo a Belém (PA), privilegiadamente localizado em relação aos mercados da América do Norte, Europa e Oriente Médio. Possui

---

<sup>6</sup> Os corredores estratégicos de desenvolvimento são lugares ou eixos onde se viabilizam negócios, por meio de investimentos e da constituição de mercados produtores e consumidores, servindo-se de um complexo feixe de facilidades econômicas e sociais. Entre as quais, salienta-se, em sua função indutora do desenvolvimento, a existência de um sistema viário adequado sob a forma de corredor de transportes. Esse sistema é composto de rotas modais e multimodais que viabilizam o transporte de cargas produzidas em sua área de influência. Usualmente, desde 1971, vem sendo denominado esse conjunto de rotas de transportes, com suas facilidades, de corredor de transporte, pois para ele convergem as movimentações ou fluxos que ali se processam ou entram e saem de sua área de influência, observando-se, nesse aspecto, que é perfeitamente plausível determinadas regiões pertencerem à área de influência de mais de um corredor (GEIPOT, 2002, p. 8).

potencial navegável em aproximadamente 3.000 km. A hidrovia tem vias navegáveis, terminais hidroviários e estruturas de transposição de nível, como as duas eclusas de Tucuruí. O Tocantins-Araguaia tem capacidade para comboios de 108 metros de comprimento. Já o trecho de 43 km do Pedral do Lourenço, que fica entre a Ilha da Bogéa e Santa Terezinha do Tauri, comporta comboios de 150 metros de comprimento. As principais cargas transportadas nessa hidrovia são: combustíveis, óleos minerais, soja e milho (ANTAQ, 2019).

Assim como ocorre com os principais portos marítimos, para que o fluxo da produção do interior do país possa escoar pelas hidrovias, é preciso que haja interação e integração desse modal com a malha ferroviária e rodoviária adjacente atual, de modo que as cargas possam alcançar o último porto nacional antes de deixar o país (no caso da exportação), ou possam chegar aos portos nacionais para serem entregues ao distribuidor do mercado brasileiro (no caso da importação). A existência desse modelo de transporte intermodal, além de assegurar o fluxo logístico de exportação e importação, desenvolve a infraestrutura do sistema hidroviário. Nesse contexto, segundo a ANTAQ, o Brasil possui 29 Portos Organizados (PO) e 126 Terminais de Uso Privativo (TUP), distribuídos pelas regiões geográficas conforme o **Quadro 1**.

**Quadro 1 – Instalações portuárias por região**

Região\Tipo de porto	PO	TUP
Sudeste (SE)	6	42
Nordeste (NE)	11	17
Sul (S)	7	23
Norte (N)	5	41
Centro-Oeste (CO)	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>126</b>

Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2020).

Esses números podem indicar algumas tendências do setor portuário brasileiro, como o elevado índice de privatizações e a preferência do governo por administrar Portos Organizados no litoral. Esse é um comportamento razoável, do ponto de vista econômico, pois é próximo ao mar onde estão localizados os maiores centros urbanos do país, as cidades

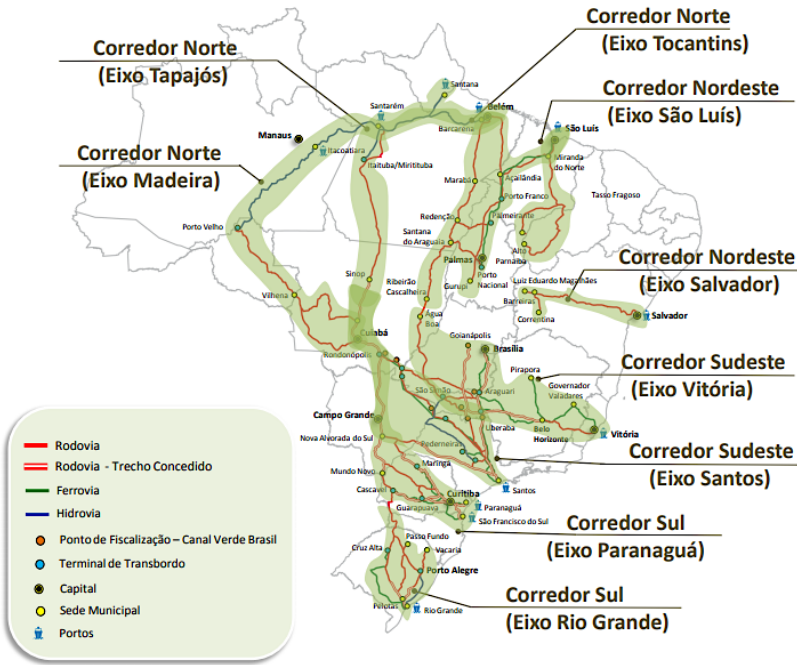
mais desenvolvidas e mais próximas da Europa, África, Ásia e Estados Unidos, destinos das principais Linhas de Comunicação Marítima (LCM) do comércio nacional. É, conseqüentemente, o local onde estão os maiores portos do país.

Porém, segundo a plataforma Comex Vis, dos dez maiores estados exportadores brasileiros, Pará (PA) e Mato Grosso (MT), estados não litorâneos, ocupam as quinta e sexta posições, respectivamente. Além disso, com exceção do petróleo, que é produzindo no mar, todos os outros produtos que completam a lista dos dez mais exportados pelo Brasil (soja, minério de ferro, celulose, milho, carne bovina, carne de frango, manufaturados, farelo de soja e café) são produzidos no interior do país e precisam ser transportados até o porto de carregamento (MDIC, 2020).

Por isso, o Ministério dos Transportes delimitou Corredores Logísticos Estratégicos, que são sistemas compostos de rotas modais e intermodais, de acordo com a malha de transportes atual, por meio dos quais convergem as movimentações de cargas do complexo de soja e milho, minério de ferro e gusa, veículos e cana de açúcar. É importante notar a existência de corredores logísticos na região Norte para todas as atividades destacadas, que operam utilizando-se da infraestrutura portuária da região.

No caso da soja e do milho, por exemplo (ver Figura 2), a produção da região Centro-Oeste (CO) do país é transportada em rodovias a partir de Cuiabá (MT), até Porto Velho (RO) ou Itaituba (PA), e depois, pelas hidrovias do Madeira, Tapajós, Tocantins e Amazonas, até os portos de Itacoatiara, Santarém, Santana ou Belém, por onde serão exportados (Ministério da Infraestrutura, 2017).

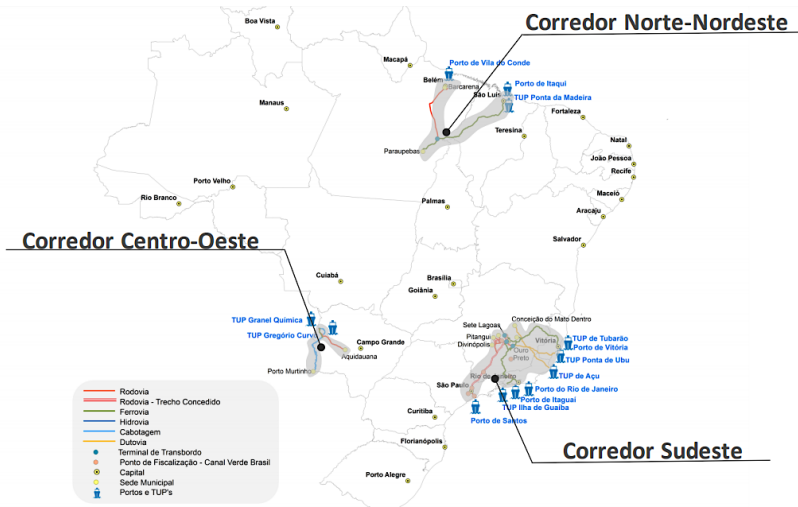
Figura 2. Corredor Logístico Estratégico de exportação de soja e milho



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2017).

A exportação do minério de ferro produzido no interior do Pará (PA), por sua vez, antes de ser entregue no Porto de Vila do Conde, em Barcarena (PA), para ser exportado, é transportado, a partir de Paraupébas (PA), por meio de ferrovias e rodovias, construídas especificamente para esse fim, conforme apresentado na Figura 3 (Ministério da Infraestrutura, 2018).

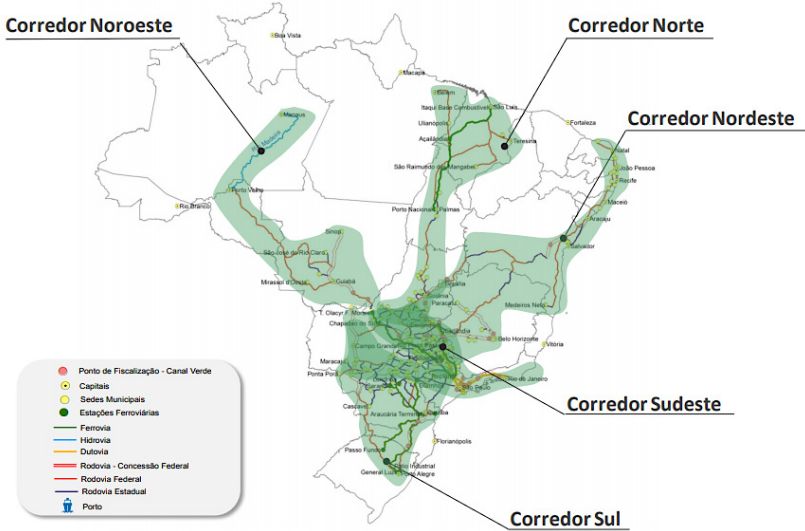
**Figura 3. Corredor Logístico Estratégico de exportação de minério de ferro**



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2018).

O caso da cana-de-açúcar é um pouco diferente, em virtude da sua produção estar concentrada nas regiões SE e NE e, por isso, é exportada principalmente pelos portos de Santos (SP), Paranaguá (PR) e Maceió (AL). Porém, na análise do consumo interno desse produto no país, verifica-se que o escoamento até a região N é realizado por meio de rodovias, desde os centros produtores até a cidade de Porto Velho (RO), e depois, por meio da hidrovia do rio Madeira, até os centros consumidores da Amazônia (Ministério da Infraestrutura, 2018).

**Figura 4. Corredor Logístico Estratégico do consumo interno de cana-de-açúcar**



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2018).

## A IMPORTÂNCIA DOS PORTOS DAS HIDROVIAS AMAZÔNICAS

A ANTAQ (2020) contabiliza 155 instalações portuárias do tipo PO ou TUP no Brasil, dos quais 47 (30%) pertencem à região Norte do Brasil e atendem às hidrovias amazônicas (ver Quadro 2).

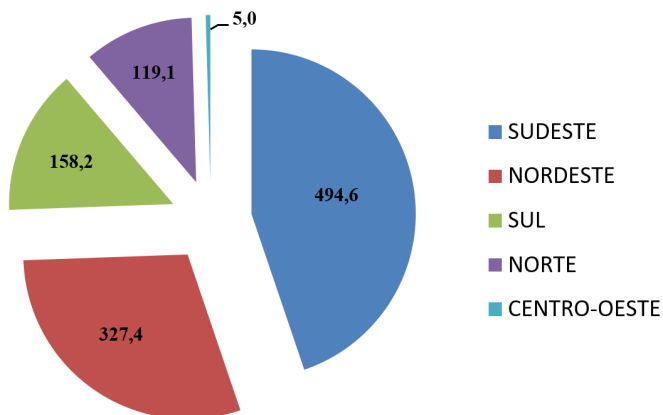
**Quadro 2 – Instalações portuárias das hidrovias amazônicas (PO ou TUP)**

Estado/ Tipo de Instalação Portuária	Pará (PA)	Amapá (AP)	Amazonas (AM)	Rondônia (RO)
PO	- Belém - Vila do Conde - Santarém	- Santana	-	- Porto Velho
TUP	- Trombetas - Vila do Conde - Juruti - Ponta da Montanha - Terfron - Murucupi - J.F.de Oliveira - Bertolini Belém - Bertolini Santarém - Caulim - Jari - Cra - Saint-Go-baisIcoaraci - Ipiranga Santarém - Crai - Miritituba	- Bertolini Santana	- Ocrim - J.F. de Oliveira - Chibatão Navegação - Porto Chibatão - Ibepear Manaus - Navecunha - Cimento Venccemos - Super Terminais - Moss - Brasil (TFB) - Osório - Aquaviário de Manaus - Aquaviário Solimões-Coari - Atem Manaus - Amazon Aço - Carinhoso - Ipiranga Manaus	- Porto-chuelo - Cargil - Aivel - Ipiranga - Atem Pvh - Belmont - Passarão - Fogás

Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2020).

Apenas a região Sudeste possui mais portos que a região Norte, totalizando 48 portos. Porém, quando analisamos o volume total de cargas movimentadas no Brasil em 2019, a região Norte fica à frente apenas da região Centro-Oeste, com 10% do total nacional (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Distribuição da movimentação de cargas pelos portos brasileiros em 2019, por região geográfica (em milhões de toneladas)**



Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2019).

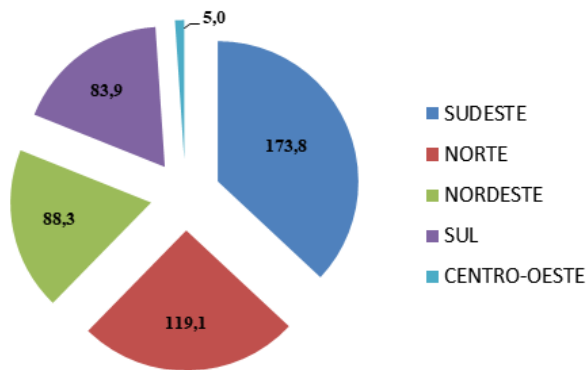
Não restam dúvidas acerca do protagonismo dos portos marítimos no Brasil. Mas vale salientar que se trata de um “protagonismo concentrado”, pois cerca de 60% do total de cargas movimentadas nos PO e TUP brasileiros em 2019 utilizaram apenas dez (de um total de 155) instalações portuárias, todas localizadas em cidades litorâneas. São elas: Ponta da Madeira (MA), Santos (SP), Tubarão (ES), Angra dos Reis (RJ), Paranaguá (PR), Itaguaí (RJ), São Sebastião (SP), Rio Grande (RS), Itaqui (MA) e Suape (PE). Esse quantitativo representa apenas 6,5% do total das instalações portuárias brasileiras contabilizadas pela ANTAQ.

O total de cargas restante, cerca de 40%, foi movimentado nos demais 145 PO e TUP brasileiros. Desse montante, as 47 instalações portuárias da região N (32,4%) foram responsáveis por movimentar cerca de 10%, e o volume restante, que corresponde a 30% do total, foi movimentado nos demais 98 PO e TUP do país (67,6%), o que corresponde a mais que o dobro das instalações amazônicas. Trata-se de um dado interessante, pois evidencia o peso dos portos amazônicos em relação àqueles outros do litoral e das demais hidroviárias (ver Gráfico 2). Nesse contexto, ou seja,



se os dez principais portos brasileiros forem desconsiderados nessa nova análise, a região Norte movimentou em suas hidrovias, em 2019, 119 milhões de toneladas, o que significa um volume maior que todas as outras regiões do país, exceto a região Sudeste, que movimentou mais de 173 milhões de toneladas de cargas em 2019. Em termos percentuais, essa quantidade de carga movimentada na região Norte representa cerca de 25% do total do país.

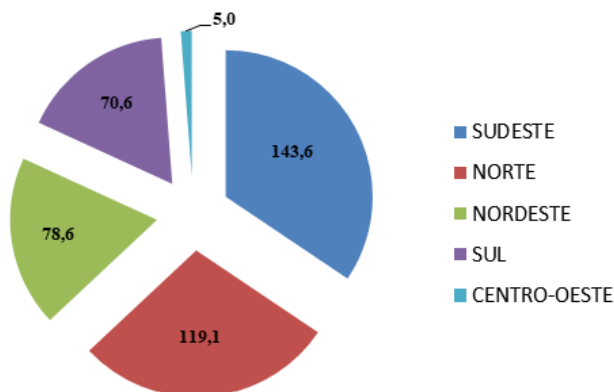
**Gráfico 2 – Distribuição da movimentação de cargas pelos portos brasileiros em 2019, por região geográfica, excluindo-se a movimentação dos 10 maiores portos do Brasil (em milhões de toneladas)**



Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2019).

Seguindo o mesmo raciocínio, ou seja, excluindo a movimentação dos dez maiores PO ou TUP do Brasil, a análise agora vai considerar os dez principais PO ou TUP de cada região geográfica, a fim de mensurar e comparar a importância relativa dessas regiões no transporte de cargas do país. Dessa forma, a região Norte movimentou, em suas hidrovias, 119 milhões de toneladas de cargas, ficando mais uma vez atrás apenas da região Sudeste, que movimentou 143 milhões de toneladas, conforme mostra o Gráfico 3. Em termos percentuais, a movimentação de cargas nos PO e TUP da região Norte representa cerca de 28% do total do país.

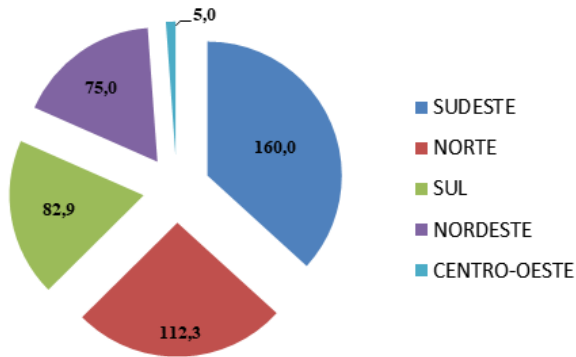
**Gráfico 3 – Distribuição da movimentação de cargas pelos 10 principais PO ou TUP de cada região geográfica brasileira em 2019, excluindo-se a movimentação dos 10 maiores PO ou TUP do Brasil (em milhões de toneladas)**



Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2019).

Como última análise, desconsiderou-se, mais uma vez, os dez maiores PO ou TUP do Brasil em termos de movimentação de cargas, bem como aqueles localizados nas capitais dos estados, a fim de eliminar a influência dessas cidades na análise e indicar o grau de capilarização da infraestrutura portuária de cada região. Dessa forma, a região Norte, sem a influência relativa de Belém e Manaus, movimentou 112,3 milhões de toneladas, o que equivale a cerca de 26% do total, superando as demais regiões, com exceção da região Sudeste que, sem a influência relativa das instalações portuárias das cidades do Rio de Janeiro e Vitória, movimentou 160 milhões de toneladas de cargas em 2019 (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Distribuição da movimentação de cargas pelos PO ou TUP de cada região geográfica brasileira em 2019, excluindo-se a movimentação dos 10 maiores PO ou TUP do Brasil e a movimentação de cargas das capitais dos estados (em milhões de toneladas)**



Fonte: elaboração própria com base em ANTAQ (2019).

Como mencionado anteriormente, trata-se de uma questão conceitual incorporar, ou não, a navegação interior ao conceito de Economia do Mar. O fato é que, pela importância que a estrutura hidroviária representa para o país no transporte de cargas, materializada pelos números apresentados, os resultados desse modal de transporte não deve ficar de fora dos cálculos da economia brasileira.

## DEFESA E A MARINHA NA AMAZÔNIA

A segunda atividade vinculada ao Mar proposta para este estudo é a “defesa”. Segundo a Política Nacional de Defesa (PND), Defesa Nacional é “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a Defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (2012, p. 8). Dentre seus principais objetivos, estão: garantir a soberania, patrimônio nacional e integridade territorial; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; manter as Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas; conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país; desenvolver a

Base Industrial de Defesa nacional, orientada para o desenvolvimento e consequente autonomia em tecnologias indispensáveis; desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

De acordo com a PND, portanto, defesa demanda a participação de diversos atores, desde o governo e suas instituições, até empresas privadas e população. Porém, neste trabalho, a atividade de defesa estará representada particularmente pela estrutura da Marinha do Brasil (MB), embora o Exército Brasileiro (EB) e a Força Aérea Brasileira (FAB), também exerçam essa atividade. Esse foco se deve ao fato de a MB ser a parcela da expressão militar do Poder Nacional que deve construir as capacidades para, em consonância com suas tarefas básicas<sup>7</sup>, ser capaz de incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras e responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio (PND, 2012).

Além disso, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 17, cita que são atividades subsidiárias da MB:

I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa nacional; II - prover a segurança da navegação aquaviária; III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas...E, pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como Autoridade Marítima<sup>8</sup>, para esse fim (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2020).

---

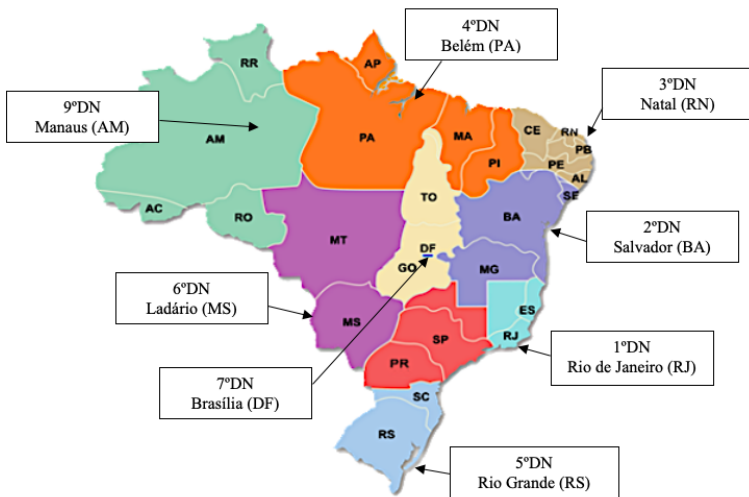
<sup>7</sup> As tarefas básicas do Poder naval são: controle de área marítima, negação do uso do mar, projeção de poder sobre terra e contribuir para a dissuasão (DMN, 2017).

<sup>8</sup> É o representante legal do país, responsável, dentre outras atribuições, pelo ordenamento e regulamentação das atividades da Marinha Mercante, cabendo a ela promover a implementação e a execução da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana, a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio (Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cprs/autoridademaritima>. Acesso em: 14 maio 2020).

Em síntese, então, a MB é a Força Armada responsável por garantir a condição de segurança, por meio da atividade de defesa, ao longo de todo o processo do transporte marítimo (e hidroviário), cujo espectro de tarefas abrange desde a elaboração de políticas marítimas nacionais até a efetiva defesa de instalações portuárias e proteção e controle das linhas de comunicações marítimas, das quais as hidrovias fazem parte.

De modo geral, a MB estrutura e posiciona suas forças em todas as regiões do país. Ao todo, são nove Distritos Navais<sup>9</sup> (DN), distribuídos conforme mostrado na Figura 3. Assim, podemos observar que cada região geográfica está servida por pelo menos um DN. Na região Norte, objeto de estudo deste trabalho, a MB possui o 4º DN, com sede em Belém-PA, e o 9º DN, com sede em Manaus-AM. Para fins de comparação, a região NE possui o 2º DN, com sede em Salvador-BA, e o 3º DN, com sede em Natal-RN.

**Figura 3– Distritos Navais**



Fonte: MB (2019).

Em termos de estrutura dos DN, que vai representar o tamanho da Força disponível para exercer a parcela da atividade de defesa que lhe

<sup>9</sup> Organização Militar responsável pelas tarefas da Marinha do Brasil em sua área de jurisdição. Os Distritos executam operações navais, aeronavais, e de fuzileiros navais, controlam as atividades relacionadas com a segurança da navegação marítima, coordenam e controlam as atividades de Patrulha Costeira, Inspeção Naval e Socorro e Salvamento Marítimo, realizam atividades de Assistência Cívico-Social às populações ribeirinhas, além de outras atividades específicas (Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sspm/?q=noticias/voc%C3%AA-sabe-o-que-%C3%A9-um-distrito-naval-dn>. Acesso em: 14 maio 2020).

cabe, bem como o nível de investimentos nesse setor em cada região do país, o Quadro 4 contempla um resumo da estrutura de Organizações Militares (OM) e navios em cada DN.

**Quadro 4 – Estrutura de OM e navios subordinados da MB, por região geográfica brasileira**

DN/RE- GIÃO  OM	SE		NE		S	CO		N	
	1ºDN RJ	8ºDN SP	2ºDN BA	3ºDN RN	5ºDN RS	6ºDN MS	7ºDN DF	4ºDN PA	9ºDN AM
Capitania dos Portos/ Fluvial	4	4	2	5	3	2	2	5	3
Delegacia de CP	5	3	2	-	4	-	-	-	-
Agência de CP	2	-	2	4	1	3	-	2	8
Base/Estação Naval	1	-	1	1	1	1	-	1	1
Navio Patrulha	5	2	2	6	3	4	-	5	5
Navio de Apoio Oceânico	2	-	-	-	-	-	-	1	-
Navio de Apoio Logístico	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Corveta	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Rebocador de Alto-Mar	-	-	-	1	1	-	-	-	-
Navio Varredor	-	-	4	-	-	-	-	-	-
Navio Monitor	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Navio de Assistência Hospitalar	-	-	-	-	-	1	-	-	4

Navio de Transporte Fluvial	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Navio Auxiliar	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Navio Hidrográfico	-	-	1	1	1	2	-	4	3
Grupamento de Fuzileiros Navais/ Operações Ribeirinhas	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Esquadrão de Aeronaves	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Estação Rádio	2	-	1	1	1	1	1	1	1
Escola de Aprendiz de Marinheiro/ Centro de Instrução	1	-	-	2	1	-	1	1	-
Centro de Intendência	1	-	1	1	1	1	-	1	1
Hospital Naval/Policlínica	-	-	1	2	1	1	1	1	1
Total de OM Apoio\ Autoridade Marítima	16	7	10	15	13	9	5	13	15
Total de navios\ Fuzileiros Navais\ Esquadrão de Aeronaves	8	3	9	9	6	11	1	14	14

Fonte: elaboração própria com base em MB (2020).

Como se pode observar, as estruturas dos DN em cada região são bastante similares, tanto no tocante às OM da Autoridade Marítima (Capitanias dos Portos, Delegacias e Agências), quanto às OM do apoio (Bases Navais, Hospitais, Escolas, Centros de Instrução, Centros de Intendência e Estações Rádio) e, principalmente, quanto ao “braço operativo” da atividade de Defesa executada pela MB, que são navios, Grupos de Fuzileiros Navais e Esquadrões de Aeronaves. A análise dos quantitativos absolutos indica, inclusive, uma estrutura mais robusta na região Norte do que nas demais regiões do país, com a presença de 28 OM operativas e 28 OM de apoio e da Autoridade Marítima.

Outro aspecto a ser considerado na análise da execução da atividade de defesa pela MB na região norte do país faz relação com a necessidade de atuação das Forças Armadas na proteção do chamado entorno estratégico brasileiro<sup>10</sup>, do qual a Amazônia é ponto focal, segundo Paiva (2015). Para o autor,

O Oceano Atlântico, no arco oriental das Antilhas, nos litorais da Venezuela e das Guianas e na Foz do Rio Amazonas é área de interesse vital para a defesa da Amazônia. A defesa de Roraima, considerando a dissuasão extrarregional, preconizada na Estratégia Nacional de Defesa (END), depende da incolumidade dos territórios venezuelano e guianense. A ocupação de bases em terra na Venezuela e/ou na Guiana por uma potência extrarregional em conflito com o Brasil compromete decisivamente a integridade territorial em Roraima. Quanto à Foz do Rio Amazonas, além de se ligar diretamente ao Oceano, ela fica próxima à França (Otan) através do Amapá (PAIVA, 2015, p. 210).

Para a consecução dessa tarefa, qual seja a de garantir a soberania brasileira em seu entorno estratégico, a MB utiliza os seus recursos de pessoal e material existentes em cada um dos seus DN, conforme já detalhado, além dos meios da esquadra, sediados na cidade do Rio de Janeiro, em operações e ações de guerra naval, em atividades de emprego limitado da força e nas atividades benignas (DMN, 2017). Especificamente na região amazônica, são realizadas diversas operações e atividades, algumas para fins de adestramento, como as Operações Ribeirinhas, realizadas nas áreas

---

<sup>10</sup> O entorno estratégico brasileiro é uma região de interesse prioritário para o país e inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica (PND, 2012).



dos 4º e 9ºDN; outras para intensificar a presença nas faixas de fronteira da região, como a Operação Conjunta “Ágata”, coordenada pelo Ministério da Defesa; outras para controlar áreas marítimas e combater ilícitos, como as atividades de Patrulha e Inspeção Naval, realizadas em diversos rios sob jurisdição dos 4º e 9ºDN; além das Ações Cívico-Sociais (ACiSo), realizadas pelos chamados “navios da esperança”, que realizam atividades benígnas, como atendimentos médicos, odontológicos e sociais em várias cidades da região norte do país (MB, sítio oficial).

Em relação ao pessoal, nos últimos anos, as Forças Armadas vêm ampliando seus efetivos militares na região amazônica, mantendo cerca de 30.000 homens e mulheres, sendo 3.000 da MB, 22.000 do EB e 5.000 da FAB (MB, 2015). Considerando as atividades subsidiárias, a MB tem um papel fundamental no desenvolvimento do modal hidroviário amazônico, tanto com a produção de conhecimento, por meio dos levantamentos hidrográficos realizados por seus navios e que contribuem para a segurança da navegação nos rios amazônicos, quanto com a formação profissional, por meio dos cursos oferecidos por seus centros de formação gerenciados pelas Capitânicas dos Portos. Além disso, a MB também é responsável por instalar, manter e fiscalizar, em parceria com o Ministério dos Transportes, parte da sinalização náutica das hidrovias, fundamental para auxiliar a navegação dos profissionais (MB, 2015).

Considerando que a atividade “defesa” é um dos setores-chave da Economia do Mar, segundo Santos (2019), a estrutura e a gama de atividades desenvolvidas pela MB na Amazônia entregam à região e ao país a esperada sensação de segurança. Desse modo, tal como é percebido para a atividade “portos”, é preciso que esse retorno, embora invisível, esteja contabilizado na economia brasileira.

## **OUTRAS ATIVIDADES RELEVANTES**

Santos (2019) e Carvalho (2018) delinearão os setores e suas respectivas atividades relacionadas à Economia do Mar. Conforme apresentado na revisão da literatura, é importante perceber que essas atividades também são desenvolvidas no ambiente das hidrovias. Nesse contexto, vale a pena comentar sobre três delas:

a) Em relação à pesca, em 2018, a região Norte respondeu por 21,2% da produção de pescado cultivado do país, atrás apenas da região

Sul, que respondeu por 27,5% da produção nacional (PEIXE BR, 2019). No mesmo ano, segundo o Centro de Inteligência e Mercado em Aquicultura da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o estado do Pará foi o maior exportador de pescado do Brasil, com cerca de 8,5 mil toneladas, seguido do Rio Grande do Sul e do Ceará. Além de representar uma produção expressiva no cenário nacional, o pescado da região Norte ainda se utiliza da malha hidroviária, rios e portos, para seu transporte, desde os centros produtores até os pontos de consumo e de exportação;

b) Para o transporte de passageiros em âmbito nacional, é fato que o modo rodoviário mantém a predominância dos deslocamentos ocorridos (74%), sendo seguido pelo modo aéreo (23,9%), aquaviário (1,7%) e ferroviário (0,3%). Porém, em âmbito regional, o transporte hidroviário é presente, em escala considerável, apenas na região Norte do país. Segundo o Plano Hidroviário Estratégico – PHE (MTPA, 2013), quando considerado o transporte de passageiros neste modo, a limitação desse tipo de transporte não se deve à falta de capacidade das hidrovias, mas sim, principalmente, à falta de demanda relativa – à exceção da região Amazônica, onde o transporte hidroviário de passageiros configura-se como um modo particularmente importante, considerando, por um lado, a típica localização dos núcleos populacionais às margens dos rios, e, por outro, a capilaridade dos rios amazônicos, os quais permitem que o sistema atenda a diversas localidades a ponto de ser comparado, guardadas as devidas proporções, à função exercida pelo sistema rodoviário em outras regiões (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2020). Nesse contexto, os transportes longitudinal estadual, interestadual e de travessia<sup>11</sup> conduziram, em 2017, cerca de 9,8 milhões de pessoas nas hidrovias amazônicas (ANTAQ, 2018), uma participação expressiva, considerando-se que a população total de toda a região era de cerca de 12 milhões de pessoas no mesmo ano<sup>12</sup>. Cabe destacar, nesse caso, que esse

---

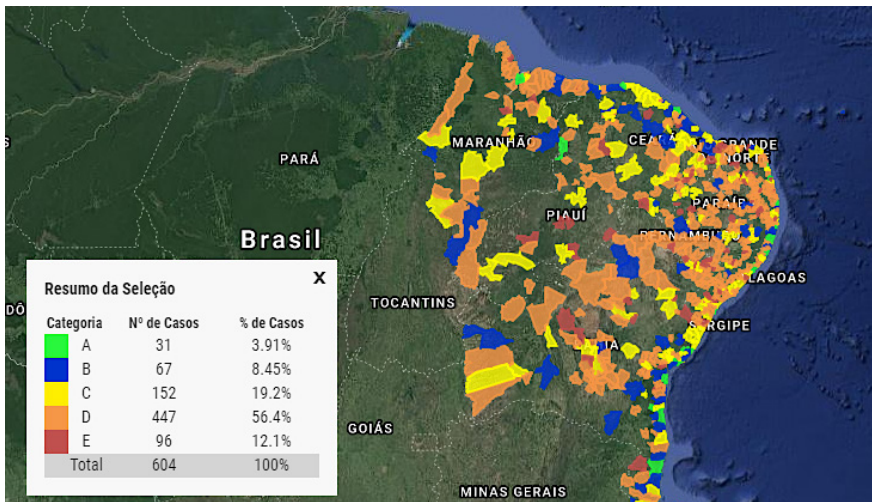
<sup>11</sup> Linhas de Transporte Longitudinal de Passageiros Estaduais são as linhas que trafegam entre os municípios e localidades de uma mesma Unidade da Federação; Linhas de Transporte Longitudinal de Passageiros Interestaduais são aquelas que trafegam entre municípios e localidades de duas ou mais Unidades da Federação; Nas Linhas de Travessia, a navegação é realizada transversalmente aos cursos dos rios e canais; entre 2 pontos das margens em lagos, lagoas, baías, angras e enseadas; entre ilhas e margens de rios, de lagos, de lagoas, de baías, de angras e de enseadas, numa extensão inferior a 11 milhas náuticas; entre 2 pontos de uma mesma rodovia ou ferrovia interceptada por corpo de água (artigo 2º, inciso XIV, da Lei nº 9.432/ 1997).

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 22 maio 2020.

tipo de transporte praticamente inexistente nas demais regiões brasileiras (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2020);

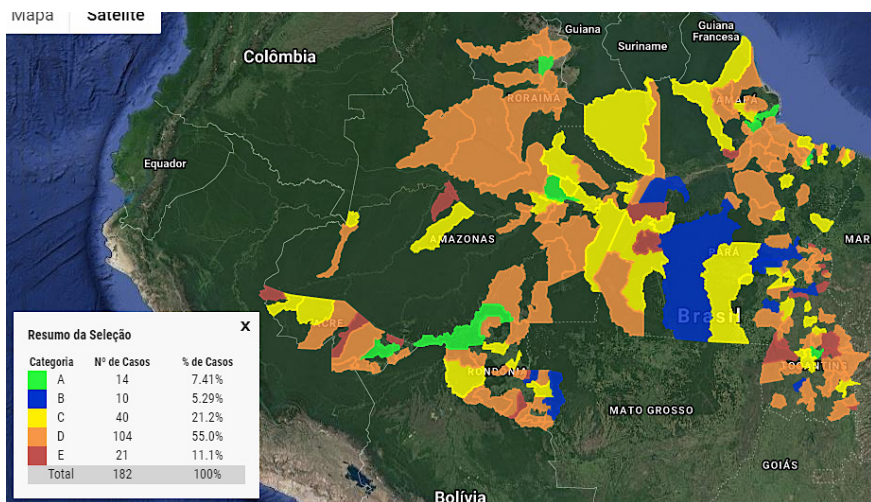
c) Na atividade de turismo, o Ministério do Turismo divulgou o novo Mapa do Turismo Brasileiro 2019-2021, incluindo 2.694 cidades de 333 regiões turísticas do país. Entre os benefícios do Mapa do Turismo, estão a categorização dos municípios turísticos, que vai de “A” a “E”, de modo a possibilitar o acompanhamento do desempenho das economias turísticas locais e subsidiar a priorização de investimentos por programas do Ministério do Turismo, incluindo ações de infraestrutura turística, qualificação profissional e promoção dos destinos, observando características peculiares de demanda e vocação turística (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019). As Figura 4a e 4b apresentam, para efeito de comparação, os mapas do turismo das regiões N e NE, respectivamente.

**Figura 4a – Mapa do turismo da região NE**



Fonte: Ministério do Turismo (2019).

Figura 4b – Mapa do turismo da região N



Fonte: Ministério do Turismo (2019).

Embora exista a percepção de que a vocação turística da região NE é mais evidente e próspera, principalmente por causa do extenso litoral praiano e incidência do sol em praticamente todos os meses do ano, a indicação dos mapas do turismo é de que existe uma equiparação dos percentuais de cada categoria turística nessas regiões, demonstrando que também nessa atividade econômica a região Norte merece destaque. Dentre os polos da região amazônica classificados como “A” (maior fluxo turístico e maior número de empregados no setor hoteleiro), destacam-se o Amazônico (AM), Conheça Rio Branco (AC), Meio Mundo (AP), Belém (PA), Madeira-Maimoré (RO) e a Savana Amazônica (RR), enfatizando que todos esses (e outros das demais categorias) são dependentes da malha hidroviária local (Ministério do Turismo, 2019).

## CONCLUSÃO

No Brasil, assim como em países como EUA, Reino Unido, Portugal e China, a Economia do Mar contempla principalmente o ambiente marítimo e não explora as potencialidades das vias de navegação interior. No entanto, é preciso compreender melhor as características geográficas brasileiras, que conta com considerável malha de hidrovias navegáveis, e utilizá-las a seu favor, pois esse modal de transporte se torna importante

corredor econômico, a partir da visão de que as atividades desenvolvidas em sua extensão são relevantes economicamente para o país e se assemelham às aquelas executadas no ambiente puramente marítimo.

A melhoria, e até mesmo a ampliação da infraestrutura hidroviária brasileira, poderá contribuir significativamente para ‘desafogar’ os demais modais de transporte, principalmente o rodoviário, além de desenvolver significativamente as cidades do seu entorno. Destaca-se ainda que, no caso da região Norte (N), esse tipo de investimento, além de gerar empregos e desenvolver a região amazônica, também contribui para a solidificação da soberania nacional.

A análise das duas atividades da Economia do Mar propostas para esta pesquisa no ambiente hidroviário amazônico, portos e defesa, permite afirmar que essa região também é relevante para a economia do país. Primeiramente, em relação às hidrovias amazônicas, seus PO e TUP movimentaram, em 2019, mais cargas do que alguns portos litorâneos das regiões S, NE e CO. E segundo lugar, ainda que as valiosas contribuições do EB e da FAB para a atividade defesa não tenham sido consideradas e, em que pese a influência de fatores externos que demandam uma maior presença de defesa na região, como: fronteiras terrestres submetidas ao narcotráfico, migração intensa, pirataria, biopirataria, interesses internacionais nos recursos naturais (minerais e água) e a necessidade de marcar presença para garantir a soberania nacional, a estrutura e as atividades desempenhadas pela MB na região N entregam ao país a sensação de segurança.

Importante ressaltar que cada uma das atividades analisadas desenvolve e estimula em seu entorno uma quantidade considerável de outras atividades, assim como no ambiente marítimo, o que aumenta ainda mais a relevância das hidrovias. Ligadas à atividade de turismo, por exemplo, estão hotéis, empresas, governo, restaurantes, comércio e demais serviços, que investem em infraestrutura e ofertam empregos. Da mesma forma, ocorre com a indústria da pesca, que constrói barcos pesqueiros, opera fábricas de pescado e também gera empregos. Com as companhias de navegação, as instalações portuárias e até mesmo a estrutura de defesa, demandam pessoal, indústrias, estaleiros e combustível, essenciais para se manterem em operação e que agregam valor à economia da região.

A expansão das atividades econômicas das hidrovias dependerá de iniciativas que motivem investimentos nessas regiões, principalmente do meio privado, em áreas como: terminais privados, navios, serviços,

indústrias e defesa. Nesse contexto, destacam-se, inclusive, iniciativas do próprio governo, por meio de políticas públicas que melhorem a infraestrutura das cidades, fortaleçam os órgãos de defesa e fiscalização, incentivem a indústria de defesa (Base Industrial de Defesa – BID) nessas regiões, promovam o turismo e, principalmente, mantenham e criem novos projetos, como os corredores logísticos já existentes.

# AMAZON PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN ECONOMY OF THE SEA: ANALYZING PORTS AND DEFENSE

## ABSTRACT

---

The concept of Economy of the Sea is broad and involves various economic activities related to the sea, such as fishing, ports and defense. Studies on Economy of the Sea focus purely on the maritime environment. However, in Brazil, waterways develop economic activities that resemble the settings of the maritime environment and also adds value to the economy of the country. Among the Brazilian waterways, stand out those located in the Amazon region, for being more extensive and have well-structured ports. Thus, this paper aims to emphasize the importance of this mode of transport to Brazil, expanding the perception of Economy of the Sea. A quali-quantitative approach analyzes two economic activities: “ports”, in terms of cargo handling and “defense”, focused on the structure and activities of the Brazilian Navy on the Amazonian waterways. Fishing, passenger transport and tourism activities are also explored, although they are not the focus of this research. After the analysis, checked out that the ports of the Amazonian waterways are important, because it moves more loads than some coastal ports in other regions. In addition, noticed that Brazilian Navy is structured to allow the execution of important tasks for the region, which becomes it relevant to the content of Brazil’s economy.

**Keywords:** Economy of the Sea. Waterway. Ports.



## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, T. A Economia Marítima de Portugal: uma análise estratégica sobre as oportunidades e desafios da economia do mar em Portugal nos seus diferentes setores de atividade. Projeto concorrente ao Prémio Almirante Teixeira da Mota 2014, setembro de 2014.

ALLEN CONSULTING. The Economic Contribution of Australia's Marine Industries 1995-96 to 2002-03. 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO (Brasil). Anuário 2019. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Anuario/>. Acesso em: 01 maio 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO (Brasil). Caracterização da oferta e da demanda do transporte fluvial de passageiros e cargas na região amazônica. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/produto-v.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICULTURA. Anuário Brasileiro da Piscicultura 2019. 148p, 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei-com/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. 35p.

BRASIL. Ministério da Economia. Comex Vis: visualizações do comércio exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Corredores Logísticos Estratégicos. Disponível em: <http://transportes.gov.br/conteudo/113-politica-e-planejamento-de-transportes/7395-cle.html>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Pesca e Agricultura. Boletim estatístico da Pesca e Aquicultura. Brasília, DF: Ministério da Pesca e Agricultura, 2011. 60p.

BRASIL. Ministério do Turismo. Novo Mapa do Turismo Brasileiro.



Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAtimas-not%C3%ADcias/12892-novo-mapa-do-turismo-brasileiro-compreende-mais-regi%C3%B5es-tur%C3%ADsticas-do-pa%C3%ADs.html>. Acesso em: 22 fev. 2020.

CARVALHO, A. B. Economia do Mar: conceito, valor e importância para o Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

COSTA, J. A. F. A Amazônia Azul e o domínio marítimo brasileiro. Revista USP, n. 113, p. 27-44, abr./jun. 2017.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (Brasil). Hidrovias 2018. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/modais-2/aquaviario/hidrovias>. Acesso em: 12 abr. 2020.

EMBRAPA. Comércio Exterior – Exportação. Disponível em: <https://www.embrapa.br/cim-centro-de-inteligencia-e-mercado-em-aquicultura/comercio-exterior/exportacao>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GEIPOP. Corredores Estratégicos de Desenvolvimento. Relatório final. Brasília, DF, 2002.

GIRARD, S; KALAYDJIAN, R. Franch Marine Economic Data 2013. Brest: Ifremer, 2014.

INE/DGPM. Conta Satélite do Mar. Lisboa: 2014.

MARINHA DO BRASIL. Sítio oficial. Disponível em: [marinha.mil.br](http://marinha.mil.br). Acesso em: 12 jun. 2020.

MARINHA DO BRASIL. A Marinha na Amazônia Ocidental. Disponível em: <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000010/000010ad.pdf>. 2015. Acesso em: 12 jun. 2020.

NATIONAL OCEAN ECONOMICS PROGRAM – NOEP. National Ocean Economics Program. Available: <http://oceanoeconomics.org>. Accessed on: 03 maio 2020.

NUNES, S. A economia do mar em Portugal: problemática e análise. Janus 2011-2012, p. 146-147, 2012.

PAIVA, L.E.R. Integração da Pan-Amazônia: desafios, estratégias, tendências e reflexos para a defesa nacional. In: GHELLER, G.F.; GONZALES,

- S.L.M.; MELO, L.P. Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: IPEA, p. 113-148, 2015.
- PUGH, D. Socio-Economic Indicators of Marine-related Activities in the UK Economy. Londres: The Crown Estate, 2008.
- SANTOS, T. Economia do Mar. In: ALMEIDA, F. E. A.; MOREIRA, W. S. Estudos Marítimos: teorias e métodos. Rio de Janeiro: Editora Humanitas, 2019, p. 355-388.
- SANTOS, T.; CARVALHO, A. B. "Blue is the New Green": The Economy of the Sea as a (Regional) Development Policy. *Global Journal of Human-Social Science*, v. 20, p. 1-16, 2020.
- TEIXEIRA, C.A.N. et. al. Navegação interior brasileira. BNDES, Setorial 47, p. 437-482, 2018.
- VEGA, A.; HYNES, S.; O'TOOLE, E. Ireland's Ocean Economy Reference Year 2012. Galway: The Socio-Economic Marine Research Unit (SEMURU), 2014.
- VIDIGAL, A. A. F et. al. Amazônia Azul: o mar que nos pertence. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- WIESEBRON, M. Amazônia Azul: Pensando a defesa do território marítimo brasileiro. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 3, p. 107-131, jan./jul. 2013.

Recebido em: 23/06/2020

Aceito em: 25/08/2020

# COMPETIÇÃO GEOPOLÍTICA E AQUISIÇÃO TECNOLÓGICA NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS (2010-2014)

Hélio Caetano Farias<sup>1</sup>  
Fernando Botafogo Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

---

Este artigo analisa o processo de aquisição tecnológica no Planejamento de Força das Forças Armadas dos Estados Unidos entre 2010-2014. Para tanto, foram consultados documentos oficiais publicados pela Casa Branca e pelo Departamento de Defesa no período de 2010 a 2018, além de uma revisão bibliográfica. Partindo da hipótese de que a aquisição tecnológica foi um ponto central para o desenvolvimento de capacidades de defesa, como pode ser demonstrado pela análise das Estratégias de Compensação e dos Relatórios Quadrienais de Defesa, constatou-se que a reorientação das prioridades estratégicas das Forças Armadas norte-americanas indicou uma série de vulnerabilidades tecnológicas para a manutenção da condição de potência global, especialmente com a contestação de sua supremacia militar na região da Ásia-Pacífico.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Aquisição Tecnológica, Defesa. EUA.

---

<sup>1</sup> Doutor. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: heliofarias@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0002-7717-9323>

<sup>2</sup> Doutorando. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Email: fbdol92@gmail.com / <http://orcid.org/0000-0002-9005-6213>

## INTRODUÇÃO

O planejamento de força é uma maneira de garantir que as carências da estrutura de uma força militar dos atuais tempos sejam suprimidas, e haja uma preparação para um futuro próximo (OWENS, 2015). Essa formulação de planos para a adaptação de qualquer força militar depende diretamente de uma série de políticas de Estado. O planejamento de força preconiza a existência de condições produtivas e políticas para o desenvolvimento de inovações tecnológicas correspondentes aos requerimentos estratégicos da Defesa e, em sentido amplo, às políticas de Estado e seus objetivos de segurança nacional.

Neste artigo, será analisado o processo de aquisição tecnológica no planejamento de força das Forças Armadas dos Estados Unidos entre os anos de 2010 e 2014, tendo como referência os documentos estratégicos de Defesa, especialmente os *Quadrennial Defense Review* (Relatórios Quadrienais de Defesa – QDR, na sigla em inglês), e revisão bibliográfica. Partindo da hipótese de que o processo de aquisição tecnológica é o ponto central para o desenvolvimento de novas capacidades de defesa, constatou-se que a redefinição das prioridades estratégicas do EUA, deslocando-se no primeiro plano do Oriente Médio para Ásia- Pacífico (USA, 2014), realçou vulnerabilidades tecnológicas dos EUA quanto ao objetivo de combater e vencer militarmente qualquer adversário geopolítico.

A escolha desse recorte temporal deve-se à análise do *Defense Strategic Guidance* de 2012 e, especialmente, dos *Quadrennial Defense Review* de 2010 a 2014, que indicaram a necessidade de uma mudança no planejamento da força militar estadunidense (GUNZINGER, 2013; USA, 2010, 2012, 2013, 2014; LARSON, 2019). Tal inflexão foi reafirmada nos documentos a partir de 2017, com a *National Security Strategy of the USA*, de 2017, e a *National Defense Strategy of the USA*, de 2018, quando o Departamento de Defesa (DoD) declarou que as forças militares dos Estados Unidos estavam em risco de desatualização e atrofia frente aos avanços nas tecnologias sensíveis e nos sistemas de armas de potências rivais, como China e Rússia (OCHMANEK et al. 2017; USA, 2017; 2018; GOES, 2018, VISACRO, 2020).

Essas afirmações indicam que a estratégia americana anteriormente desenvolvida para responder aos desafios das novas ameaças, notadamente o terrorismo no Grande Oriente Médio, demonstrou-se limitada em seus resultados práticos (COLBY, MITCHELL,

2020) ou, como afirmam Mearsheimer e Walt (2016), fracassada em sua essência, produtora de intervenções mal sucedidas e de uma guerra sem fim. Ademais, o recrudescimento das capacidades de defesa de potências, como Rússia e China, acirraram as disputas por influência e projeção de poder em diferentes tabuleiros do sistema internacional (FIORI, 2018; USA, 2017, 2018; VISACRO, 2020). De acordo com os documentos do DoD (USA, 2010, 2012, 2014, 2018), uma expressão concreta da perda da vantagem militar estratégica dos EUA se deu com o desenvolvimento de modernos sistemas de defesa, sobretudo de mísseis chineses e russos, que operacionalmente geram zonas de interdição mediante os mecanismos de Antiacesso (A2, da sigla em inglês *anti-access*) e de Negação de Área (AD, *area denial*), limitando assim a projeção de poder norte-americano.

O QDR de 2010 afirmava que o envolvimento bélico dos EUA no Afeganistão e no Iraque situava-se como parte de uma guerra mais ampla, multifacetada, contra a Al-Qaeda e seus parceiros, incluindo as dimensões militar, política e moral (USA, 2010). Vencer a guerra e estabilizar os territórios eram as prioridades do país. O documento também era explícito quanto à necessidade de retomar e fortalecer a base industrial de defesa, sobretudo com uma estratégia que aproxime a indústria de defesa da dinâmica de inovações do setor comercial. (USA, 2010; LARSON, 2019). Já o QDR de 2014 destacou-se por apresentar uma redefinição das prioridades estratégicas e das percepções de ameaças geopolíticas, indicando para o fim gradual do envolvimento dos EUA em operações militares no Oriente Médio (USA, 2014). O reposicionamento do poder militar estava assentado em três grandes pilares: defesa da integridade da pátria; construção de um ambiente internacional de segurança favorável aos interesses norte-americanos; e projeção de poder e vitória em qualquer conflito. Tal reavaliação indicava a necessidade de preparação militar para a atuação em um amplo espectro de conflitos; ressaltando, no entanto, o horizonte de disputas de longo prazo contra Estados com armas nucleares ou com crescentes capacidades tecnológicas de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD), como a Rússia e principalmente a China (USA, 2014; LARSON, 2019).

Com intuito de identificar os elos que interligam o planejamento de força com a produção de novas capacidades de defesa a partir de inovações nos sistemas de armas, este artigo enfoca o processo de aquisição tecnológica. A revisão bibliográfica no tema revelou uma relação intrínseca entre a criação de novas capacidades de defesa e as políticas públicas que permeiam o planejamento de força.

## O PLANEJAMENTO DE FORÇA E O PROCESSO DE AQUISIÇÃO TECNOLÓGICA NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS

O planejamento de Forças Armadas é um processo que estabelece demandas militares baseadas em análises das necessidades de defesa e segurança de um país. Derivadas das percepções de ameaças geopolíticas ou de cenários futuros, esse planejamento busca adequar os requerimentos militares aos limites orçamentários existentes, evitando extrapolá-los (LIOTTA, LLOYD, 2005; LARSON, 2019). Todo processo de planejamento de uma Força Armada envolve meios, objetivos e riscos a serem considerados na sua execução. No caso dos Estados Unidos, os meios, objetivos e riscos envolvidos no planejamento, bem como suas reavaliações, podem ser encontrados nos *Quadrennial Defense Review* (QDR).

Esses documentos expressam, portanto, as articulações entre os desafios geopolíticos e militares e o planejamento, as capacidades e os recursos. Desde o final da Guerra Fria, o DoD revisa suas estratégias, políticas e programas. Em virtude das exigências do Congresso norte-americano, os QDRs, desde 1997, passaram a ser lançados de 4 em 4 anos. Eles servem para avaliar as ações do DoD frente as ameaças e os desafios postos, buscando reequacionar as estratégias, capacidades e forças. Para o ano de 2018, o QDR foi substituído pelo *National Defense Strategy*, que, ao contrário dele, é um documento classificado. Fato que impediu a sua análise completa para fins deste artigo, sendo possível apenas a consulta do sumário executivo.

O QDR de 2010, por exemplo, a prioridade estava na obtenção de vitória nas guerras em curso no Afeganistão e Iraque. Tratava-se, do mesmo modo, de um importante indicativo da tendência de contenção de recurso, implicando no decréscimo da receita fiscal disponível para investimentos em inovações tecnológicas militares. No documento, sinalizava-se para as necessidades de mudanças na estrutura, tamanho e distribuição global das Forças Armadas dos EUA, como respostas aos potenciais desafios e ameaças no sistema internacional.

A tabela a seguir demonstra o decréscimo nos gastos militares entre os anos de 2010-2014 (SIPRI, 2020).

### Gastos Militares (US\$ Bilhões, em dólares constantes 2018)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014
US\$	849,86	839,80	793,57	732,14	687,11

Fonte: SIPRI (2020)

Assim, entre os anos de 2010 e 2014 os EUA tiveram um decréscimo de aproximadamente 162,7 milhões de dólares em seus gastos militares, o que significa também uma perda de 23,7% do orçamento de 2010 em relação ao de 2014. O progressivo desengajamento das operações militares no Oriente Médio estaria entre as causas. No QDR de 2014, a preocupação com reequilíbrio dos gastos de defesa em razão da crescente restrição fiscal é explícita. Por isso, coloca entre os seus objetivos principais uma reorganização administrativa do DoD como parte do esforço para limitar o crescimento de custos internos (USA, 2014). Somente a partir de 2018 (SIPRI, 2020), voltou-se a observar um crescimento progressivo dos direcionamentos orçamentários, com ênfase na recuperação das vantagens militares crescentemente questionadas pela competição geopolítica interestatal.<sup>3</sup>

Fatores como limites fiscais e gastos em defesa dificilmente são concebidos em níveis que atendam todas as demandas de um processo de planejamento de força (GRAY, 2010). Tal assertiva é ainda mais verdadeira quando se considera que os Estados Unidos sustentam interesses e compromissos de dimensões globais (LARSON, 2019). Isto acontece, como afirmado por Liotta e Lloyd (2005), porque uma nação pode tolerar, nos níveis mais altos da administração estatal, maiores riscos de segurança para atender a outras demandas de desenvolvimento econômico e social. Essas limitações ocorrem porque planejar forças armadas para um futuro, sobre o qual não se tem clareza, demanda significativos gastos militares. Os conflitos distributivos são comuns, sendo os gastos em defesa um dos campos de maior polêmica. De acordo com Gray (2009), nem sempre a sociedade está disposta ou tem clareza estratégica para renunciar a algumas exigências sociais ou econômicas em prol de uma força militar modernizada.

<sup>3</sup> Os Estados Unidos tiveram um aumento de aproximadamente 3% entre 2017 e 2018 nos gastos militares, e de 5% entre 2018 e 2019. Sendo este último o maior crescimento anual na década. Foram considerados os valores em bilhões de dólares com base nos preços constantes de 2018 (SIPRI, 2020).

Com receitas fiscais limitadas, os QDRs de 2010 e 2014 apontaram que somente com inovações tecnológicas em sistemas de armas, redução da estrutura e reposicionamento global, as Forças Armadas dos Estados Unidos poderiam alcançar as capacidades e produtos de defesa requeridos. A redução da estrutura, porém, não foi o resultado direto de decréscimo fiscal, e respondeu, em parte, a redefinição da inserção geoestratégica dos Estados Unidos nos diferentes tabuleiros geopolíticos, com destaque para região Indo-Pacífica, Europa e Oriente Médio (USA, 2014).

Assim, uma análise do processo de aquisição em inovações tecnológicas para sistemas de armas nos QDRs de 2010-2014 exige também uma definição do que são as capacidades de defesa e como elas se relacionam com os produtos de defesa no planejamento de Força.

## **CAPACIDADES E PRODUTOS DE DEFESA E SUA RELAÇÃO COM O PLANEJAMENTO DE FORÇA DAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS**

A capacidade de defesa é um conceito definido pela prontidão de combate, sustentabilidade e estrutura de uma força militar, sendo essas as habilidades que permitem atingir os resultados desejados no ambiente que uma força militar poderá ser empregada (NEWEL, 2003). Nessa mesma linha, Markowski e Hall (1998) propõem que os produtos de defesa são o resultado da interação entre as organizações de defesa e a própria indústria de defesa. Assim, as capacidades de defesa precisam de produtos de defesa para o desempenho de suas funções operacionais. As interações entre as Forças Armadas e a Indústria de Defesa são elementos-chave para a existência dessas capacidades (MARKOWSKI, HALL, 1998).

No QDR de 2010 estavam as seguintes prioridades quanto às capacidades de defesa a serem desenvolvidas pelas Forças Armadas a fim de realizarem suas missões e manterem a supremacia militar (foram definidos quatro objetivos principais): (i) ganhar as guerras em curso, no Afeganistão e Iraque; (ii) prevenir e dissuadir conflitos; (iii) pleno preparo para vencer os adversários em conflitos em qualquer domínio e (iv) preservar e fortalecer as forças voluntárias. Todos esses objetivos prioritários indicavam a necessidade de uma reorganização da força em uma série de setores, com destaque para: a) defesa da integridade territorial dos Estados Unidos e apoio as instituições nacionais; b) sucesso na condução de operações de contrainsurgência, estabilidade e



contraterrorismo; c) sustentar a construção de capacidades de defesa e segurança em Estados parceiros; d) dissuadir e derrotar a agressão em área de Antiacesso (A2); e) prevenir e combater a proliferação de armas de destruição em massa; e f) ampliar a capacidade de operar no ciberespaço (USA, 2010).

No QDR de 2014, o DoD enfatizava três pilares para as capacidades de defesa dos EUA, a saber: (i) proteger a integridade territorial dos EUA e apoiar as instituições nacionais; (ii) criar um ambiente de segurança internacional; e (iii) projetar poder e ganhar decisivamente os conflitos e guerras. Tais pilares indicavam um reposicionamento em áreas-chaves: a) reorganizar as Forças Armadas para enfrentarem um amplo espectro de conflitos, dos híbridos, passando por meios assimétricos utilizados por grupos terroristas, até conflitos com Estados com armas de destruição em massa ou com sistemas de defesa com mecanismos de Antiacesso e ou Negação de Área (A2/AD); b) reorganizar a presença global e a postura das Forças Armadas, mantendo posições estratégicas na Europa e no Oriente Médio, porém deslocando-se progressivamente, em termos de prioridade, para a região da Ásia-Pacífico; c) reorganizar as capacidades e a prontidão da Força Conjunta, mantendo a projeção global da Força Aérea com a modernização e nova geração dos caças, sustentando a estrutura maciça do Exército, preservando a capacidade naval da Marinha, e mantendo a força de resposta à crises do Corpos de Fuzileiros Navais; e d) reorganizar administrativamente o DoD para obter eficiência no planejamento estratégico e gestão da Defesa (USA, 2014).

As capacidades de defesa estabelecem demandas que estruturam as inovações nos sistemas de armas e são, por desdobramento, uma influência direta às políticas públicas que incidem na base industrial de defesa. Considera-se, como exemplo dessa relação, a expansão do desenvolvimento de veículos aéreos não tripulados, a expansão das capacidades de ataques a longas distâncias e a produção de dispositivos que superem os sensores de consciência situacional de um adversário (USA, 2010). Nos Estados Unidos, a articulação entre o processo de inovação no setor de defesa e o setor produtivo nacional representa uma característica marcante de sua economia ao longo de todo século XX (MEDEIROS, 2004; RUTTAN, 2006) e no presente.

Um produto de defesa é, em sua essência, um equipamento de uso militar cujo público-alvo são as forças armadas de um determinado país. No caso dos Estados Unidos, um produto de defesa constitui o fim de uma

linha de produção da indústria de defesa contratada pelo Departamento de Defesa (DoD), que tem como consumidor final as Forças Armadas. O modelo de negócios é estruturado pelos contratos de obrigação de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias entre as indústrias de defesa e o DoD (ELLMAN, 2014).

Os produtos e capacidades de defesa se relacionam com um Planejamento de Força a partir do momento em que, segundo Owens (2015), incluem os fatores políticos que garantem o empenho dos recursos orçamentários. O Congresso norte-americano tem um papel central no estabelecimento dos contratos de obrigação de pesquisa e desenvolvimento dos produtos que vão atender as capacidades que o processo de planejamento estabelece. Owens (2015) explica que as chances de convencimento da opinião pública aumentam se os planejadores de força conseguem articular um argumento coerente que estimule a escolha de um resultado baseado nos riscos que as ameaças geopolíticas levam à segurança nacional em vez de fatores puramente fiscais e estruturais.

Além do desenvolvimento de produtos e capacidades de defesa, o planejamento de força enfrenta o desafio do processo político que existe para a autorização dos recursos a serem executados. Portanto, como acentua Owens (2015), os fatores estratégicos para planejar uma força podem ser restringidos pelas tensões inerentes aos processos políticos que condicionam a distribuição de recursos para os gastos públicos.

Os produtos e capacidades de defesa em um planejamento de força têm uma ligação intrínseca. Seu desempenho como instrumentos de modernização de forças armadas depende de um fator que os planejadores não conseguem controlar: a influência das políticas públicas e seus processos na aprovação ou rejeição da receita orçamentária necessária para o atendimento dessas demandas estratégicas.

A influência das políticas públicas e de seus processos reforçam as percepções de Colin Gray (2009) que nem sempre os recursos necessários para atingir o nível de modernização desejada em um planejamento de força estão plenamente disponíveis para os planejadores. Sua disponibilidade depende da aprovação, pela sociedade e Congresso, da despesa que incidirá sobre a receita pública.

## **O PROCESSO DE AQUISIÇÃO TECNOLÓGICA NO PLANEJAMENTO DE FORÇA DOS QDRS DE 2010-2014**

Aquisição tecnológica é um processo complexo. Parte desde a identificação das ameaças externas e inclui um conjunto de procedimentos burocráticos e gerenciais nos quais os investimentos em tecnologias e apoio ao desenvolvimento de produtos são utilizados para cumprir a estratégia nacional de segurança e apoiar as Forças Armadas (USA, 2013). A aquisição em defesa, além das limitações fiscais e do planejamento estratégico de longo prazo, requer conhecimentos que envolvem tecnologias, doutrinas militares, gerenciamento de projetos e contratos (SORENSEN, 2008). Seu objetivo é adquirir produtos que satisfaçam os requerimentos específicos e, ao mesmo tempo, ampliem a *performance* no cumprimento das missões militares.

O processo da aquisição tecnológica demanda uma sofisticada gestão de ciência e engenharia que impactam na seleção e escolha dos sistemas de armas, bem como demanda uma gestão das normas e leis que regulamentam a produção e comércio de tecnologia militar (ELLMAN *et al*, 2016; MARTINAGE, 2014; SORENSON, 2008).

Como apontado pelo QDR de 2010, os desafios do DoD estavam inseridos nesse contexto, a gestão de uma pequena quantia de dispendiosos programas com custos e requerimentos elevados e, por vezes, não-realistas, assim como um desempenho inaceitável (USA, 2010). Não obstante, o surgimento de tecnologias sofisticadas como sistemas autônomos e automatizados, a robótica e as impressoras 3-D produziram impactos na fabricação de produtos de defesa e na logística relacionada à guerra (USA, 2014). Dessa forma, o processo de aquisição tecnológica foi realçado à condição de fator essencial para o planejamento de força das Forças Armadas dos Estados Unidos como consta nos QDRs. Tal ênfase pode ser constatada na seguinte passagem do QDR de 2010:

Likewise, although innovations unique to national security often occur within the “pure-play” defense industrial base, the vast majority of innovative and revolutionary components, systems, and approaches that enable and sustain our technological advantage **reside in the commercial market place, in small defense companies, or in America’s Universities.** [...] In order for the defense industry to remain a source of strategic advantage well into the future, the Department and our nation require a consistent, realistic, and long-term strategy for shaping the structure and capabilities of the defense industrial base (USA, 2010, p. 82-83, *grifo nosso*).

Já o QDR de 2014 sugere a aquisição tecnológica como uma maneira de reequilibrar e fortalecer as Forças Armadas dos EUA:

Infusing a culture of innovation and adaptability that yields tangible results into an organization as large as the Department of Defense is by necessity a long-term, incremental undertaking. We will actively seek innovative approaches to how we fight, how we posture our force, and how we leverage our asymmetric strengths and technological advantages. Innovation is paramount given the increasingly complex warfighting environment we expect to encounter (USA, 2014, p. 22).

A aquisição de novas tecnologias constitui um fato permanente na história das guerras e da competição geopolítica entre as potências, em especial ao longo do século XX, propiciando o aprimoramento tecnológico em sistemas de armas. Um dos principais objetivos do DoD é o de priorizar, via demanda de produtos, a inovação para garantir uma superioridade tecnológica em relação às demais potências adversárias (ELLMAN *et al*, 2016).

Até 2013, a aquisição tecnológica nas Forças Armadas dos EUA era conduzida predominantemente por um sistema de compensação (*offset*). Tal sistema teve, como afirma Tomes (2007), dois distintos períodos durante a Guerra Fria: o primeiro durante o mandato do Presidente Dwight Eisenhower, entre 1953 e 1961, que enfatizava a necessidade de focar na dissuasão nuclear; o segundo, iniciado em 1975, tinha o enfoque na tecnologia para compensar a relativa inferioridade quantitativa das forças americanas em face à competição geopolítica contra a União Soviética.

Esse segundo período, da Estratégia de Compensação, estendeu-se até 2013. O ponto central estava no desenvolvimento de tecnologias de inteligência, vigilância, reconhecimento, armas guiadas de precisão e tecnologia invisível ao radar (*stealth*). Nesse processo, sistemas de armas como o bombardeiro invisível ao radar F-117 Nighthawk<sup>4</sup>, o Sistema Aéreo

---

<sup>4</sup> O F-117 *Nighthawk* era um bombardeiro de ataque que contava com uma tecnologia na sua fuselagem que o tornava de difícil detecção ao radar, e durante a Guerra do Golfo em 1991 voaria cerca de 1,300 missões de combate tendo destruído em torno de 1,600 alvos considerados de alto valor (PBS, 2010). Entretanto, como as formas geométricas da fuselagem diminuía a quantia da passagem de ar e, conseqüentemente, da saída de ar dos motores de reação, e por não dispor de pós-combustores, o F-117 era um avião subsônico (RICHARDSON, 2001). A sua difícil detecção ao radar se dava pelas formas geométricas agudas que dissipavam as ondas de radar, o que fazia de sua assinatura de radar menos

de Alerta e Controle (AWACS)<sup>5</sup> e o Carro de Combate M1A1 Abrams<sup>6</sup> foram desenvolvidos (TOMES, 2015).

Por suposto, o processo de aquisição em defesa no QDR de 2010 ocorreu ainda no contexto da segunda Estratégia de Compensação. O terceiro estágio dessa estratégia, como demonstra Martinage (2014) e Ochmanek (2017), foi anunciado em 2014. Dentre as justificativas, destacam-se:

As technologies and systems relating to remote sensing, data processing and transmission, precision guidance, autonomy and a host of other functions proliferate, U.S forces are finding themselves confronted by adversaries that are gaining mastery over military capabilities analogous to those that enabled U.S forces to win swift and lopsided victories in the 1990's and early 2000's (OCHMANEK, 2017, p. 26).

De maneira geral, esse terceiro estágio da Estratégia de Compensação primava por explorar as vantagens tecnológicas existentes dos Estados Unidos para a projeção de poder, ampliando o uso de Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANT) e os Veículos Terrestres Não-Tripulados (VTNT) para operações de reconhecimento de terreno (MARTINAGE, 2014). Uma das principais diferenças do processo de aquisição tecnológica entre os QDRs de 2010 e 2014 estava no fato de que, a partir de então, os Estados Unidos começaram a alinhar seus investimentos com vistas a ampliar a complementariedade entre as suas demandas produtivas e as prioridades dos seus parceiros externos (USA, 2014).

Esse alinhamento de investimentos apontou para uma situação de cooperação na aquisição e desenvolvimento de inovação tecnológica, tendo

---

perceptível ou ainda mesmo imperceptível (Richardson, 2001).

<sup>5</sup> O AWACS, *Airborne Warning Air Control System* (Sistema Aéreo de Controle e Aviso), trata-se de um dispositivo instalado em uma aeronave que tem como funções detectar aviões, navios e veículos terrestres a longas distâncias, enquanto também executa funções de controlar e direcionar aeronaves de ataque para neutralizar os alvos detectados (NEUFELD; WATSON JR; CHENOWETH, 1997). Assim, o AWACS utiliza de radares e rádio comunicadores instalados em um avião para informar aeronaves sobre o posicionamento de possíveis alvos a serem abatidos.

<sup>6</sup> O Carro de Combate M1A1 *Abrams*, representa a terceira geração de carros de combate estadunidenses, conta com um motor de reação multi-combustível, em contraste com outros carros de combate que utilizam motores a pistão movidos a diesel, além de uma blindagem composta por placas de cerâmica (ORR, 1989). Ele também possui um sistema de controle de fogos computadorizado, bem como sistemas de comando e controle computadorizados que permitem a comunicação com outras unidades mesmo em situações de combate (ORR, 1989).

o processo de aquisição ganhou um crescente caráter de terceirização. Isso ocorreu porque as empresas responsáveis por gerenciar a inovação e a pesquisa utilizavam-se da força de trabalho e das vantagens produtivas encontradas no exterior para fornecer apoio logístico para as operações militares americanas ao redor do globo (MOORE, 2017). Dentro desses acordos logísticos e tecnológicos, surgiram oportunidades tanto para as empresas norte-americanas explorarem mercados de países aliados e parceiros que necessitavam do auxílio tecnológico, quanto para esses próprios países desenvolverem suas indústrias a partir de contratos pautados na transferência de tecnologia.

As características do processo de aquisição tecnológica, entre os QDRs de 2010-2014, indicam a aderência a uma estratégia de dispersão produtiva, dentro de uma cadeia internacionalizada e terceirizada de fornecedores. A análise desse fato a partir de uma ótica logística se faz necessária para um entendimento da relação entre o terceiro estágio da Estratégia de Compensação e a terceirização.

## **A TERCEIRIZAÇÃO NA TERCEIRA ESTRATÉGIA DE COMPENSAÇÃO SOB A ÓTICA DA LOGÍSTICA NO PLANEJAMENTO DE FORÇA**

Com base nos estudos clássicos de Clausewitz (1986), deduz-se que a logística é um elemento de preparo para a guerra. Assim, a logística é algo que envolve todas as atividades da guerra que são pré-condições, ou preparatórias, às táticas e à estratégia, e tudo que é necessário para que uma força militar possa estar pronta para a atividade da guerra (PROENÇA, DUARTE, 2005).

Esses preparos necessários para uma força combatente têm efeitos sobre os fatores físicos, pois eles significam a produção do material para o emprego do uso da força em uma situação de combate (DUARTE, 2013). Assim, a relação entre capacidades e produtos de defesa e o planejamento de força vistos nas seções anteriores, compõem um elemento logístico indispensável, exatamente porque são esses fatores físicos e morais que vão compor o preparo de uma força em caso de guerra.

Esses fatores físicos, em especial os produtos de defesa, são resultados de uma longa cadeia de suprimentos, onde o processo de aquisição tecnológica desempenha um papel crucial para o desenvolvimento daquilo que é requerido pelas Forças Armadas. A terceirização que acontecia nesse

processo respondia a uma tendência existente nas Forças Armadas dos EUA, bem como nas empresas que trabalham com produtos de defesa. O aumento da terceirização da logística para o apoio de operações americanas no mundo ocorria *pari passu* às inovações tecnológicas desenvolvidas até 2014 (MOORE, 2017).

Isso se articula com a Terceira Estratégia de Compensação a partir do momento em que o acesso a fornecedores de tecnologias inovadoras passou a ser essencial para o desenvolvimento dessa estratégia, pois significa o estabelecimento de contratos de obrigação em pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica para a indústria de defesa norte-americana (ELLMAN *et al.*, 2016). A terceirização também foi uma consequência do momento de maior austeridade fiscal que os Estados Unidos passaram em 2014, fazendo com que o que antes era financiado quase exclusivamente pelo Departamento de Defesa, passasse a ser financiado pelo setor privado (CHRISTIANSSON, 2017).

Foi nesse contexto que se ampliaram os contratos de obrigação para pesquisa e desenvolvimento, situando-se como mecanismos de transferência de responsabilidade do setor público para o privado. A cadeia de suprimentos existente dentro das empresas responsáveis para o cumprimento das obrigações contratuais, começou a desempenhar também uma função de entrega de produtos a serem desenvolvidos.

Um exemplo desses contratos de obrigação, à luz do QDR de 2014, e conforme a citação deste documento na seção 2.2, em que são formadas cadeias de obrigação entre pequenas empresas que englobam tais contratos:

There are four main arenas in DII: the Advanced Capability and Deterrent Panel (ACDP), the Long-Range Research and Development Plan (LRRDP), the Defense Innovation Unit Experimental (DIU-x), and the Defense Innovation Board (DIB). They are the concrete expression of the aim to “reach out to hear everyone—industry, trade group, think tanks, and Congress—and finding ways to work together, (Hagel 2014a), and especially “seek proposals from the private sector outside DoD’s traditional orbit (Hagel 2014b) (HAGEL, 2014, *apud* CHRISTIANSSON, 2017, p. 269).

Em termos de logística, a terceirização, por meios das transferências de obrigações contratuais para empresas privadas, significou que os planejadores militares deveriam considerar uma cadeia de suprimentos

privada, e consultar seus fornecedores logo no início do processo de planejamento para garantir a sustentabilidade e disponibilidade dos sistemas a serem desenvolvidos (ERBEL, KINSEY, 2018). Tal necessidade sinalizou para um processo de mudança no gerenciamento logístico das Forças Armadas dos EUA. O que antes era feito de acordo com os estoques governamentais, passou a ser executado em consonância com um procedimento logístico baseado em *performance*<sup>7</sup> do setor privado, no qual o tempo de entrega e os custos foram diminuídos (RANDALL et al, 2015).

## CONSEQUÊNCIAS DA AQUISIÇÃO TECNOLÓGICA NO PLANEJAMENTO DE FORÇA DAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS

Durante o processo de planejamento de força do QDR de 2010, a concentração em operações contra o terrorismo, prevenção e dissuasão dos conflitos fez com que o aumento das capacidades de defesa requeridas pelo DoD estivesse semelhante às levantadas em 2006 (GUNZINGER, 2013; LARSON, 2019). Uma manifestação de que o planejamento de força ainda estava sustentado na leitura das ameaças geopolíticas dispersas do pós-Guerra Fria.

Como afirma Gunzinger (2013), o planejamento de força do Exército, até 2010, ainda girava em torno de uma estratégia desenvolvida em que os Estados Unidos pudessem se sobressair em dois conflitos simultâneos de larga escala. No que tange as ameaças, o QDR de 2010 dispõe o seguinte

More than eight years of war in Afghanistan, in Iraq, and against Al Qaeda and its allies have demanded sustained sacrifice from America's men and women in uniform. [...] The rise of new powers, the growing influence of non-state actors, the spread of weapons of mass destruction and other destructive enabling technologies, and a series of enduring and emerging

---

<sup>7</sup> Segundo Randall (2015), a logística baseada em performance é definida como uma maneira de contratar desempenho a um nível desejado, onde o contratante adquire do contratado bens e serviços para manter um grau de funcionamento esperado. Isto faz com que o contratado seja responsável pela reposição de estoque e manutenção dos produtos adquiridos ao invés desta responsabilidade recair sobre o contratante. Este sistema difere do sistema tradicional onde o contratante compra um produto e depois contrata serviços e bens de um terceiro para a manutenção do produto adquirido.



trends pose profound challenges to international order (USA, 2010, p. 1).

O trecho revela que, além de visualizar como ameaça o conflito duradouro com a Al-Qaeda e outras entidades semelhantes, os Estados Unidos também entendiam que o surgimento de novas potências, e a proliferação de armas de destruição em massa, eram uma ameaça não só para este país como também para a ordem internacional (USA, 2010).

Sobre a questão das potências, o QDR 2010 discorria que

The rise of China, the world's most populous country, and India, the world's largest democracy, will continue to reshape the international system. While the United States will remain the most powerful actor, it must increasingly cooperate with key allies and partners to build and sustain peace and security. Whether and how rising powers fully integrate into the global system will be among this century's defining questions, and are thus central to America's interests (USA, 2010, p. 7).

Logo, o planejamento de força existente no QDR de 2010 se sustentava na Segunda Estratégia de Compensação. Essa estratégia desenvolvida para Dois Grandes Teatros de Guerra (*Two Major Theaters of War*), fora utilizada na Guerra do Golfo em 1991, justamente quando os investimentos em aquisição tecnológica aumentaram consideravelmente. Entre 1991 e 1992, os EUA tiveram um acréscimo substancial nos gastos públicos com suas Forças Armadas, passando de 551,9 bilhões de dólares em 1991, para 581,6 bilhões em 1992<sup>8</sup> (SIPRI, 2020).

A aquisição tecnológica ainda era planejada para um período de curto prazo, sem a necessidade de levar em conta, em um primeiro plano, a guerra convencional e os conflitos interestatais como elementos que desafiariam a supremacia tecnológica dos Estados Unidos. Como consequência, os cortes nos gastos com defesa, de 849 bilhões de dólares em 2010 para 687 bilhões de dólares em 2014 (SIPRI, 2020)<sup>9</sup>, foram parcialmente responsáveis por fazer com que os Estados Unidos tivessem forças que não foram modernizadas o suficiente para manterem a vantagem estratégica

---

<sup>8</sup> Valores em dólares constantes, tendo por ano-base 2018.

<sup>9</sup> Idem a nota anterior.

perante o processo de modernização militar da China ou da Rússia (GUNZINGER, 2013; COLBY, MITCHELL, 2020).

Os produtos de defesa desenvolvidos durante a vigência da Segunda Estratégia de Compensação eram sustentados por análises relativas a um passado em que os Estados Unidos ainda tinham pleno domínio de tecnologias de uso bélico, notadamente durante a Guerra Fria. As capacidades de defesa projetadas em 2010 eram, por consequência, frutos de uma percepção de ameaças geopolíticas dispersas. Tiveram, como efeito, um processo de aquisição tecnológica sustentado por análises notadamente de curta duração, ainda alicerçadas sobre uma estratégia desenvolvida logo após o fim da Guerra Fria, sob o prisma dos debates sobre as novas ameaças.

Visto dessa maneira, os produtos de defesa desenvolvidos no QDR de 2010 respondiam as influências de um diagnóstico estratégico da ordem internacional que marginalizava a competição geopolítica entre potências. Por conseguinte, alguns sistemas de armas projetados pela base industrial de defesa norte-americana começaram a ter rivais no plano internacional. Até o QDR de 2010, o processo de aquisição tecnológica apontava para uma tendência que subestimava a concorrência em termos de recursos bélicos e projeção de poder militar. Assim, as capacidades de defesa dispostas nesse documento foram desenvolvidas para satisfazer os objetivos nacionais projetados para no máximo seis anos após sua publicação (HOFFMAN, 2017). Nesse período, por exemplo, os sistemas de mísseis chineses, que podem ser lançados por ar, terra e plataformas marítimas, tiveram significativos avanços. Em cerca de 20 anos, a China passou de força que detinha, em 1996, menos de 100 mísseis de curso alcance (*SRBMs - short-range ballistic missiles*) para chegar, em 2017, a um número acima dos 2 mil mísseis – balísticos e de cruzeiro – com elevado poder de precisão e que podem alcançar alvos em até 3.300 quilômetros de distância (HEGINBOTHAM et al; 2015 p. 48; OCHMANEK et al, 2015). A esse momento da história dos Estados Unidos alguns analistas, como Colby e Mitchell (2020), denominaram de complacência sonolenta, em virtude de um planejamento militar que subestimava as possibilidades de conflitos convencionais e de longo prazo.

Contudo, o QDR de 2014 demonstrava algumas mudanças nas tendências de planejamento de força. Quando foi publicado, como exposto no tópico 2.2, já estava em vigor a Terceira Estratégia de Compensação. Nesse documento, a aquisição tecnológica já considerava o recrudescimento

da competição geopolítica, notavelmente com China e Rússia. O QDR de 2014 também reconhece que a situação das Forças Armadas não estava plenamente preparada, em tamanho e forma, para operações militares de longa duração (HOFFMAN, 2017). O documento explicita a necessidade de ajustamento da estratégia de presença e da projeção das Forças Armadas, reduzindo seus usos como forças de estabilização em regiões conflituosas para se focar na preparação para conflitos estatais de longo prazo em todos os domínios: mar, ar, terra, espaço e ciberespaço.

Com a Terceira Estratégia de Compensação, e sua proposta de cooperação com parceiros, tecnologias desenvolvidas pelos Estados Unidos, como os VANTs, o caça de quinta geração F-35 *Lightning*, o veículo de transporte pessoal *Lynx*, poderiam em parte ser transferidas para produção em países aliados ou lugares estratégicos à projeção de poder dos Estados Unidos. Destacam-se, por exemplo, o caso de Taiwan, que investe em suas capacidades de dissuasão ante a projeção chinesa, ou o dos países do Conselho de Cooperação do Golfo<sup>10</sup>, que temem uma possível agressão do Irã (OCHMANEK *et al*, 2015). Nessa estratégia, a transferência de tecnologia possibilita a expansão do arco de alianças políticas e, em termos produtivos, o alargamento da base industrial de defesa.

Nesse contexto, a implementação de melhorias técnicas desenvolvidas regionalmente a partir de dificuldades encontradas no uso de determinado sistema de armas (WEBB *et al*, 2010). Para o planejamento de força, os significados dessa dispersão produtiva estariam na transferência de tecnologia, na maior quantidade de suprimento e na capacidade de abastecimento de um sistema logístico geograficamente integrado e baseado em *performance*.

Com a Terceira Estratégia de Compensação, como verificado no QDR de 2014, a aquisição tecnológica ampliou a capacidade de criar redes de cooperação para o desenvolvimento de tecnologias que antes eram quase que exclusivamente dominadas pelos Estados Unidos. No planejamento de força, isso significou levar em consideração que os VANTs, aviões de caça de quinta geração, veículos blindados de transporte pessoal, e mísseis de cruzeiro, eram desenvolvidos por países que desafiam o poderio militar estadunidense no sistema internacional (OCHMANEK *et al*, 2017).

---

<sup>10</sup> Esta organização regional é composta por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Qatar e Omã. Foi criada em 1981 e tem como um de seus objetivos a integração e coordenação de políticas em diversos campos, incluindo a defesa (GCC, 2020).

Em suma, o que antes era uma grande vantagem estratégica das Forças Armadas dos EUA em uma guerra, passou a ser desafiado por tecnologias modernas e acessíveis, exigindo um planejamento baseado na ampliação das capacidades norte-americanas, reincluindo a guerra convencional e os conflitos interestatais de longo prazo, em vez de um planejamento baseado em possíveis cenários e ameaças não-estatais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida sobre a aquisição tecnológica nas Forças Armadas dos Estados Unidos entre os anos de 2010-2014 revelou a importância das novas tecnologias para geração de capacidades militares com ganhos de letalidade, prontidão e eficiência. O processo político envolvido no orçamento necessário para planejar e implementar uma estratégia de emprego e dissuasão exige uma leitura da dimensão externa – da geopolítica das disputas interestatais no sistema internacional, que demandam a modernização das capacidades militares – e da dimensão interna, dos fatores políticos-estruturais, que influenciam as dinâmicas políticas internas de um Estado, como a receita fiscal e a vontade política para modernizar uma Força Armada.

Desde o final da Guerra Fria, o Departamento de Defesa tem a incumbência de revisar as estratégias e políticas de defesa. Os *Quadrennial Defense Review* (QDR) são uma expressão dessas reavaliações. Como parte das exigências do Congresso norte-americano, os QDR, publicados a cada quatro anos, permitem um acompanhamento crítico das percepções de ameaças geopolíticas e dos desafios postos ao planejamento das Forças Armadas dos EUA.

A atuação do Congresso norte-americano em relação a disponibilização de recursos fiscais para a modernização das Forças Armadas foi notável. Do mesmo modo, a percepção externa, da ameaça geopolítica à ordem internacional e aos interesses norte-americanos, influenciou na necessidade de planejamento de uma força militar que mantivesse a vantagem estratégica alcançada. As Estratégias de Compensação, em seus três momentos, demonstraram que a tecnologia foi um elemento central na estratégia americana de preparo e emprego da força.

O terceiro momento das Estratégias de Compensação demonstrou efeitos sobre o planejamento das Forças Armadas, pois foi com ele que os planejadores precisaram considerar fatores como a cadeia de suprimentos

de empresas do setor privado para o desenvolvimento dos produtos de defesa pretendidos. A logística envolvida nos produtos de defesa também foi modificada de uma forma que se assemelhou, em grande medida, com a lógica do setor privado. Essa Estratégia de Compensação também possibilitou a transferência tecnológica do processo do desenvolvimento de sistemas de armas para os países aliados aos Estados Unidos. Essa possibilidade ampliou o estoque de suprimento e as possibilidades de desenvolvimento de adaptações para o emprego desses sistemas de armas.

Conclui-se que as capacidades e produtos de defesa foram centrais no processo de aquisição tecnológica identificados nos QDRs de 2010 e 2014. Enquanto o QDR de 2010 ainda estava inserido em uma estratégia de compensação do pós-Guerra Fria para a aquisição tecnológica, o último QDR já considerava a competição geopolítica, notadamente com a China e Rússia, no desenvolvimento e pesquisa de tecnologias militares. Sustenta-se, como indicado por Grieco (2018), que o profundo recrudescimento das posições estratégicas dos EUA com a *National Security Strategy* de 2017 e a *National Defense Strategy* de 2018, priorizando a competição geopolítica interestatal de longo prazo, deitam raízes no QDR de 2014, estando, portanto, mais relacionados aos elementos de continuidade do planejamento de força das Forças Armadas do que com as injunções políticas das administrações de Barack Obama (2009-2017) e Donald Trump (2017- presente).

# GEOPOLITICAL COMPETITION AND DEFENSE ACQUISITION IN U.S. ARMED FORCES (2010-2014)

## ABSTRACT

---

This paper examines the technology acquisition process within the United States Armed Forces, and their Force Planning, between the years 2010-2014. For that, we consulted the official documents published by White House and Department of Defense from 2010 to 2018, in addition to a bibliographical review. Based on the hypothesis that the technology acquisition was a fulcrum to develop defense capacities of the U.S Armed Forces, as demonstrated by the analysis of the offset strategies and the Quadrennial Defense Review. We constated that rebalancing U.S. strategic priorities have indicated some technological vulnerabilities to maintain the status of global power, especially with the challenge of its military supremacy in the Asia-Pacific region.

**Keywords:** Geopolitics, Defense Acquisition, Defense, USA.

## REFERÊNCIAS

CHRISTIANSOON, Magnus. Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance. *Defence Studies*, v. 18, p. 1–17, 2017.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Edited: Peter Paret, Michael Howard. Yale: Yale University Press, 1986.

COLBY, Elbridge A.; MITCHELL, A. Wess. The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy. *Foreign Affairs.*, v. 99, p. 118, 2020.

DEFENSE Acquisition Guidebook 2013. 2013. Available: <https://at.dod.mil/sites/default/files/documents/DefenseAcquisitionGuidebook.pdf>. Accessed on: maio 2020.

DEFENSE Strategic Guidance: Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Jan. 2012

DUARTE, Érico. *A Independência Norte-Americana: Guerra, Revolução e Logística*. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2013.

ELLMAN, Jesse; Bell, Jacob. *Analysis of Defense Products Contract Trends, 1990-2014*. United States of America: Center for Strategic and International Studies, 2014.

ELLMAN, Jesse et al. *Defense acquisition trends, 2015: acquisition in the era of budgetary constraints: a report of Defense Outlook*. United States of America: Center for Strategic and International Studies, 2016.

ERBEL, Mark; KINSEY, Christopher. Think again – supplying war: reappraising military logistics and its centrality to strategy and war. *Journal of Strategic Studies*, v. 41, No. 4, p. 519–544, 2018.

FIORI, José Luís da Costa. Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe.3, p. 10-17, nov. 2018.

GOES, Guilherme Sandoval. Geopolítica Mundial e America's Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, 2018.

GRAY, Colin. Strategic Thoughts for Defence Planners. *Survival*, v. 52, n. 3, p. 159–178, 2010.

GRIECO, Kelly A. The 2018 National Defense Strategy: Continuity and Competition. *Strategic Studies Quarterly*, v. 12, n. 2 (2018): 3-8. Available: [https://www.jstor.org/stable/26430813?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26430813?seq=1#metadata_info_tab_contents). Accessed on: jun. 2020.

GUNZINGER, Mark. Shaping America's future military: toward a new force planning construct. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2013.

HOFFMAN, Frank G. Shaping the 21st Century Military. *Orbis*, v. 61, No. 1, p. 43–63, 2017.

LARSON, Eric. Force Planning Scenarios, 1946 - 2016: Their Origins and Use in Defense Strategic Planning. United States of America: RAND Corporation, 2019.

LIOTTA, P. H.; LLOYD, Richmond M. From here to there: the strategy and force planning framework. *Naval War College Review*, v. 58, No. 2, p. 121-138, 2005.

MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter. Challenges of Defence Procurement. *Defence and Peace Economics*, v. 9, No.1-2, p. 3-37, 1998.

MARTINAGE, Robert. Toward a new Offset Strategy: Exploiting US long-term advantages to restore US global power projection capability. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2014.

MEARSHEIMER, John; WALT, Stephen. The case for Offshore Balancing: a superior U.S Grand Strategy. *Foreign Affairs*. jul./aug. 2016.

MEDEIROS, Carlos. O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: FIORI, José Luís. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOORE, Adam. US military logistics outsourcing and the everywhere of war. *Territory, Politics, Governance*, v. 5, No. 1, p. 5–27, 2017.

NEUFELD, Jacob; WATSON Jr, George; CHENOWETH, David. Technology and the Air Force: A retrospective Assessment. Washington, D.C.: United States Air Force, 1997.



NEWELL, Clayton. *The Framework of Operational Warfare*. England: Routledge, 2003.

OCHMANEK, David et. al. *America's Security Deficit: Addressing the Imbalance Between Strategy and Resources in a Turbulent World*. Santa Monica: RAND Corporation, 2015.

OCHMANEK, David et al. *US Military Capabilities and Forces for a Dangerous World: Rethinking the US Approach to Force Planning*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

ORR, Kelly. *King of the Killing Zone: The story of M-1, America's super tank*. United States of America: Book News, 1989.

OWENS, Mackubin Thomas. *Force Planning: The Crossroads of Strategy and the Political Process*. *Orbis*, v. 59, No. 3, p. 411–437, 2015.

PROENÇA, Domicio; DUARTE, Érico. The concept of logistics derived from Clausewitz: All that is required so that the fighting force can be taken as a given. *Journal of Strategic Studies*, v. 28, No. 4, p. 645–677, 2005.

QUADRENNIAL Defense Review 2010. 2014. Available: <https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>. Accessed on: maio 2020.

QUADRENNIAL Defense Review 2014. 2014. Available: [http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf). Accessed on: maio 2020.

RANDALL, Wesley et al. *Performance-Based Logistics and Interfirm Team Processes: An Empirical Investigation*. *Journal of Business Logistics*, v. 36, No. 2, p. 212–230, 2015.

RICHARDSON, Doug. *Stealth Warplanes: Deception, Evasion, and Concealment in the Air*. United States of America: Zenith Press, 2001.

RUTTAN, Vernon. *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SIPRI. SIPRI Military Expenditure Database. 2020. Available: <https://www.sipri.org/databases/milex#:~:text=The%20SIPRI%20Military%20Expenditure%20Database,for%20the%20period%20>

1949%E2%80%932019.&text=The%20availability%20of%20data%20varies,at%20least%20the%20late%201950s. Accessed on: 08 jun. 2020.

SORENSEN, David S. *The Process and Politics of Defense Acquisition: A Reference Handbook*. Westport: Praeger Security International, 2008.

THE 21ST CENTURY Security Environment and the Future of War. *Parameters*, v. 38, No. 4, p. 14-26, 2009.

TOMES, Robert. *US Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom: Military Innovation and the New American Way of War 1973-2003*. England: Routledge, 2007.

TOMES, Robert. Why The Cold War Offset Strategy Was All About Deterrence and Stealth. *War On The Rocks*, 14 jan. 2015. Available: <https://warontherocks.com/2015/01/why-the-cold-war-offset-strategy-was-all-about-deterrence-and-stealth/>. Accessed on: maio 2020.

UNITED STATES. *Quadrennial Defense Review 2010*. 2010. Available: [https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf). Accessed on: maio 2020.

UNITED STATES. *National Defense Strategy of the United States of America*. 2017. Available: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Accessed on: abr. 2020.

VISACRO, Alessandro. Não basta vencer em múltiplos domínios: conjecturas sobre a nova doutrina do Exército dos Estados Unidos e os conflitos na zona cinza. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 187-209, maio/ago. 2020.

WEAPONS: F-117 Nighthawk. PBS, 2010. Available: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/gulf/weapons/stealth.html>. Accessed on: 17 maio 2020.

WEBB, Natalie; Richter, Anke; Bonsper, Donald. *Linking Defense Planning and Resource Decisions: A Return to Systems Thinking*. *Defense & Security Analysis*, v. 26, No. 4, p. 387-400, 2010.

Recebido em: 24/06/2020

Aceito em: 25/08/2020

# A CRITICAL ASSESSMENT OF THE UNITED STATES' NATIONAL SECURITY STRATEGY AND ITS IMPACT ON LATIN AMERICA

Bernardo Salgado Rodrigues<sup>1</sup>

## ABSTRACT

---

The National Security Strategy (NSS) are specific documents prepared periodically by the United States' executive, describing the main concerns of Americans' national security and developing strategies to face the challenges. At the same time, by exposing the US government's strategic vision, it contributes to informing the US government's approach and intent on various topics related to security and foreign policy. This paper seeks to analyze the NSS of the last four American presidents, in a time frame that runs from the immediate post-Cold War to Trump's administration, as well as its influences with regard to Latin America. Using a quantitative method, through the frequency content analysis, and a qualitative methodology, based on the empirical-deductive method, the central objective is to rationalize that, although there was a relative power vacuum at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, there is a return of the region as an important geopolitical and geoeconomic space in contemporary times.

**Keywords:** National Security Strategy. United States. Foreign Policy. Defense Policy. Latin America.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: bernardo\_salgado@hotmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6439-8359>

## INTRODUCTION

The National Security Strategy (NSS) are specific documents prepared periodically by the United States' executive – jointly with the Departments of State and Defense, Pentagon, Central Intelligence Agency (CIA), Department of Commerce and the Secretary of the Treasury – for the Congress, describing the Americans' main concerns related to national security and developing strategies to face the challenges. The legal basis for the document is spelled out in the Goldwater-Nichols Act<sup>2</sup>, and its implementation is based on the guidelines' preparation provided in supporting documents (such as the National Military Strategy - NMS).<sup>3</sup>

In this way, the NSS contributes to different American purposes, indicating the ways and means to be used to achieve the strategic objectives, serving as a guide for the planning, organization and execution of the tasks pertinent to the Departments and Agencies under the executive power, and consisting of an executive instrument to justify the funds requested from Congress. At the same time, by exposing the US government's strategic vision, the NSS contributes to informing the US government's approach and intent on several security, defense and foreign policy topics, both to the internal and external public. (SILVA, 2013, p. 454-455)

This paper seeks to analyze the National Security Strategy of the first administrations<sup>4</sup> of the last four American presidents: Bill Clinton (1993-2000), George W. Bush (2001-2008), Barack Obama (2009-2016) and Donald Trump (2017-2020), in a time frame that runs from the immediate post-Cold War to contemporary times, as well as its influences with regard

---

<sup>2</sup> Goldwater-Nichols was signed by President Ronald Reagan in 1986 and was established to reorganize the Department of Defense and strengthen its civilian authority, aiming to improve the military advice provided to the President, to the National Security Council and to the Secretary of Defense. This law reformed the military structure of the United States by establishing a simplification of the chain of command (from the president through the secretary of defense directly to combatant commanders), as well as the authority and responsibility of those commanders, increasing the formulation of strategies to provide a more efficient use of defense resources, improving management policies for joint officers, making military operations more effective, and enhancing the Department of Defense management and administration.

<sup>3</sup> The National Military Strategy is issued by the Chief of Staff of the Army jointly with the Secretary of Defense, briefly describing the strategic objectives of the armed forces. The main source of guidance for the NMS is the National Security Strategy (NSS) document.

<sup>4</sup> Priority was given by the use of only one document from each government, once the geostrategies of Clinton, Bush and Obama reelection's administrations have not changed significantly.

to Latin America. Using a quantitative, through the frequency content analysis, and qualitative methodology, based on the empirical-deductive method, the central objective is to rationalize that, although there was a relative power vacuum at the beginning of the 21<sup>st</sup> century, there is a return of the region as an important geopolitical and geoeconomic space in contemporary times.

The work is divided into three sections. First, an US government documents analysis is carried out in a systemic and general way, in the period between the end of the Cold War and Donald Trump's administration. In the second section, it will be evaluated the NSS reflexes for Latin America, both in quantitative and qualitative terms. In the final remarks, it is concluded that there is a strategic direction of the United States' foreign and defense policy in the international system that influences Latin America.

## **SYSTEMIC ANALYSIS OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY**

### **A) A NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ENGAGEMENT AND ENLARGEMENT – BILL CLINTON**

The pillar of the Clinton administration's national security strategy (UNITED STATES, 1996) is based on the triad ensuring security, leveraging the economy and promoting democracy. Since the US leadership is essential to the world after the Cold War, there have been changes in security imperatives, whose previous fight against communism had been replaced by "new global threats", such as proliferation of nuclear weapons, environment degradation, population growth, political instability, terrorism, international crimes, and drug trafficking.

In other words, in order to justify the high military spending and the global presence, there was a prerogative that the US national interest was being threatened by these new challenges, requiring the use of its military apparatus. For Padula (2018, p.48), both the geographic area of action and the threats to be fought were made more flexible, which become subjective and imprecise, according to what its members identify or interpret.

When our national security interests are threatened,  
we will, as America always has, use diplomacy

when we can, but force if we must. [...] We must use military force selectively, recognizing that its use may do no more than provide a window of opportunity for a society — and diplomacy — to work. We therefore will send American troops abroad only when our interests and our values are sufficiently at stake. (UNITED STATES, 1996)

The so-called “National Security Strategy of Engagement and Enlargement” is based on expanding the market democracy community and stopping threats to the nation; in other words, international engagement (based on national interest) would be the conquest of markets and minds, the attraction of other states through the liberal economic path, co-opting into the system of multilateral organizations, strengthening and reforming them. (PECEQUILO, 2012, pp.17-18) Therefore, geopolitics and globalization merge in such a way that they form an epistemological whole (GOES, 2018, p.515), wherein a safer world would guarantee global markets without recognizing borders; it is the logic directly proportional between the increase in democracy and free market, leading to increased security and the proliferation of the “American way of life”.

According to Goes (2018, p. 502), the Clinton Doctrine would be the globalization’s phenomenon of the economy basis, developed from the collapse of the Soviet Union (USSR) and which modifies the logic of the Containment Strategy that prevailed throughout the Cold War. Thus, in the face of such a highly complex, uncertainty and instability scenario, the American strategists soon realized the necessity to engender a new strategic archetype, now focused on the neoliberal epistemological project of opening world trade and legal reduction of the State (GOES, 2018, p. 509-510).

In practical terms, the establishment of priority guidelines was seen, according to the trinomial security-economy-democracy: in the first, there was the enlargement of North Atlantic Treaty Organization (NATO), the attempt of nuclear disarmament, a diplomacy with North Korea, the search for peace between Israel and Palestine and the fight against terrorism; with regard to the economy, the foundations of the global economy were established through the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the World Trade Organization (WTO) and, in Latin America, the first outlines of what would later be known as the Free Trade Area of the Americas (FTAA); in democratic aspects, the aim was to create

free societies, mainly national states belonging to the former USSR, with human rights having a substantial prerogative.

## **B) THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES – GEORGE W. BUSH**

In contrast, the main axiom in the Bush administration (UNITED STATES, 2002) was the rhetoric of the Global War on Terror, whose pillars were based on protection and security of American citizens *vis-à-vis* the terrorist attacks of September 11, 2001. In focusing on a preventive war against any threat – effective, potential or imaginary – the United States advocated the right to constant surveillance and immediate attack, if necessary. In addition, a fundamental characteristic is the imposition of the so-called *Pax Americana*, here envisioned as a unipolar order of a specific type: either it is my friend or it is my enemy (GOES, 2018, p. 502).

According to Padula (2018, p. 49), in 2002, the National Security Strategy document spelled out the doctrine of “preemptive strikes”, which gave greater flexibility to US military action, as long as they unilaterally identified a potential threat linked to the action of terrorist groups, in any part or national territory around the globe. The neoconservative unilateralist discourse, which has seen multilateralism as a demonstration of weakness, gains strength as an ethical discourse against evil, legitimizing global intervention. Still according to Goes (2018, p. 503: 517), this doctrine tried to impose a unipolar world order based on a geopolitical leviathan, ensuring peace and security in the system which challenged the international legal order and its multilateral organizations. Therefore, the Bush Doctrine presented itself as an anti-Kantian element of axiological neutralization of International Public Law and International Humanitarian Law.

In the economic sphere, based on the neoliberal model, the Bush Doctrine favored a peaceful and cooperative relationship with other states, as long as they were based on correct national plans: “this Administration’s goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance.” (UNITED STATES, 2002) In this perspective, it deconstructs the Clinton paradigm by reducing the assertiveness of economic pressures for liberalization and

opening up markets and, concomitantly, retaking the military paradigm with greater intensity.

In other words, the terrorist attacks were the geopolitical prerogative to abandon the Engagement and Enlargement's paradigm – which sought to maintain the US global leadership by controlling the world economy and, according to the Bush Doctrine, would have been one of those responsible for the 9/11 terrorist attacks by relegating the military character to the background – and establishing its new paradigm, the *Pax Americana* strategy of “world police”, based on the use of military force and the political crusade of the war on terrorism. Still, more than the establishment of terrorism as an enemy, and the priority of asymmetric wars between the United States and smaller countries or private transnational groups, the Bush Doctrine's innovation was the introduction of the prevention's concept as a reference to action instead of the containment. This reaffirmation of unilateralism indicates that the United States would act decisively against its enemies, preventing the emergence of threats before they arise. (PECEQUILO, 2012, p. 22)

The War on Terror Doctrine was in force for basically the entire 2000s and, in Goes' view (2018, p.520), its lack of commitment to the world economy made possible the geopolitical rise of China and its penetration in Africa, Latin America and part of Asia, in addition to the rise of the BRICS. By viewing terrorism as a diffuse, timeless and non-centralized enemy, to ratify the defense of national security through war, the United States

will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks (UNITED STATES, 2002).

### **C) NATIONAL SECURITY STRATEGY – BARACK OBAMA**

In Obama administration (UNITED STATES, 2010), guidelines were established based on the relative loss of American power in the international system, verified through the fall of the US economic competitiveness and its fiscal and trade deficits. Especially after the 2008



crisis, American strategists have been realizing the need to revitalize their economy for greater external influence assertiveness, aiming at its substantial national renewal and the resumption of global leadership; in other words, this crisis would serve as the basis for American hegemonic reconstruction in the 21<sup>st</sup> century.

New skills are needed to foster effective interaction to convene, connect, and mobilize not only other governments and international organizations, but also non-state actors such as corporations, foundations, nongovernmental organizations, universities, think tanks, and faith-based organizations, all of whom increasingly have a distinct role to play on both diplomatic and development issues. (UNITED STATES, 2010)

The international system underwent innumerable changes after the 2008 crisis, as it has been noted that the United States' role in controlling the globalization and financialization process has been weakened. In addition, there is a new correlation of the world power geometry, the rise of a multipolar order with indigenous geopolitical ambitions, which compete and rival with the *Pax Americana* and have the capacity to resist the US vital interests (GOES, 2018, p. 522).

In a specific case, competition between the United States and China delineates the new post-crisis geopolitical configuration of 2008, present in the Obama administration's NSS as a tool to contain Chinese expansion in the world, especially when it states that the Doctrine Obama would be a reissue of the Containment Strategy, just as the Chinese Belt and Road Initiative is a reissue of the former Soviet World Island conquest strategy (GOES, 2018, p. 527).

Thus, one of the main actions of the Obama Doctrine was to establish multilateralism based mainly on a strategy of transoceanic alliances. In other words, it sought to resume the transcontinental economic cooperation initiative relegated by Bush. According to Pecequillo (2012, p.27), the aggressive prevention of NSS-2002 is abandoned, being replaced by a more cooperative style that should focus on partnerships. Furthermore, the diffuse nature of the threats is highlighted, as well as the power of the emerging ones. Therefore, alliance strategies with their traditional partners are conceived, based on the Transatlantic Trade and

Investment Partnership with Europe and the Trans-Pacific Partnership with Japan (GOES, 2018, p. 527).

Padula (2018, p. 51) sustains that this specific NSS reaffirm the importance of preserving the US military superiority and its ability to face multiple threats from nations, non-state actors and failed states, but bringing back the multilateralism issue, through “comprehensive engagement” under American leadership, and the importance of spreading power from a moral point of view (or from a legitimately accepted ethical discourse), which would have been undermined by the Bush’s administration unilateralism.

It is interesting to note that its general lines propose a resumption of engagement present in the Clinton’s administration and neglected in the Bush Doctrine, mainly on issues such as combating extremism, the nuclear threat of mass destruction, sustainable economic growth and global warming. Concomitantly, particular nuances of enlargement are verified, according to the globalization’s benefits as a product of American leadership. Still, four national interests are aimed at greater performance in the world, based on security, prosperity, American values and international order, whose use of the term responsibility to protect (R2P)<sup>5</sup> is assertively emphasized in the document, determining the possibility of unilateral actions if American national interests are in jeopardy.

The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force. Doing so strengthens those who act in line with international standards, while isolating and weakening those who do not (UNITED STATES, 2010).

---

<sup>5</sup>Responsibility to Protect (R2P) is a global political commitment endorsed by all states of the United Nations and has the purpose of preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. Based on this policy, the international community has a responsibility to help States build the capacity to exercise their primary responsibility, as well as to use the diplomatic, humanitarian and other means necessary to protect populations against these crimes. If there is a State’s failure, collective action should be taken to protect the population, thus admitting military intervention in the defense of human rights. However, R2P has been commonly used by the United States for the purpose of intervening in foreign countries that are contrary to its geostrategic precepts or that affect American national interests, giving rise to unilateral measures outside the scope of the United Nations Security Council (SOUZA, 2011, p.164; BANDEIRA, 2016, p. 478).

## C) NATIONAL SECURITY STRATEGY – DONALD TRUMP

At Donald Trump's administration (UNITED STATES, 2017), the NSS has as its main landmark its campaign logo: America First, an strategic conception that denies the triad's theory (US-European Union and Japan as the international systems' core) and creates the bases for the economic (des)globalization and international isolationism era (GOES, 2018, p. 502). This would be the foundation of the future US leadership in the world, serving as a basis for national interests outline on the following topics: protection of the american way of life (border control and immigration system reform, cyber defense and jihadist threat); promoting US prosperity (domestic economy for the benefit of the US and its workers, as well as energy abundance); preservation of peace by force (reconstruction of the military sector and avoiding regions domination by "external threats" to national security, including China, Russia and Rogue States, such as North Korea and Iran); and improving the American influence (American values for security and prosperity).

One of the main points for the empirical observation is the relationship between the United States and China presented in the document. The NSS points to the need for American protectionism as a reaction to Chinese growth, since American domestic markets would no longer be able to compete with the Chinese. Therefore, the resumption of the America's First concept can only be fully understood from this perspective of US commercial economic protectionism in relation to China (GOES, 2018, p.532), corroborated by the Chinese-American trade war, by the exit of multilateral arrangements such as the Transpacific and Transatlantic Partnerships, by the reformulation of Nafta 2.0 (USMCA) and that, in the last case, the American government should serve domestic workers rather than the so-called global workers.

According to Goes (2018, p. 530), the NSS is still linked to the epistemological project of *Pax Americana*, based on the resumption of American global leadership. What changes is the strategic archetype that is now considered to be qualitatively superior to the other previous models concentrated in large multilateral alliances. In other words, it can be seen an anti-globalization process, with the prerogative that the other countries did not join free trade, only obtaining their gains, while the burden would have remained in charge of the USA. In light of this, the American strategist did not hesitate to adopt a disruptive movement in relation to the great

multilateral cooperation arrangements, replacing them with protectionist that can strengthen the USA geopolitical musculature (GOES, 2018, p. 532).

Thus, there is a demystification of the globalization process and of the doctrine that encompassed both engagement and enlargement, concomitantly with a return to global competition and the contestation of a supposed geopolitical (being a prerogative to increase military spending) and geoeconomic (establishing the economic diplomacy that maintains its leadership) advantages that the United States would have had in international relations.

Another interesting point in the document is the existence of the Second to none concept. According to him, there is no possibility of a military force competing with the USA. In other words, the Americans must do everything to avoid the rise of a second great power, to be unmatched in military terms. Therefore, they opt for the unilateral American power exercise, either through the division and dispersion of competing countries, or through boycotts of any type in political-economic blocs, such as MERCOSUR, UNASUR and the BRICS.

In Fiori's view (2018, p. 398-399), the document's originality is found in some points that support a new world view of American foreign policy, distinct from its secular tradition. By redefining the world system as a space of permanent competition between national states for global power, the United States would have the right to use its position of economic strength – for example, through trade wars and economic sanctions – as instruments of war, aiming at their national interests. The United States, therefore, gives up the idea of universal ethical and cultural hegemony and opts by the use of force and weapons, if necessary, to impose its interests on all the geopolitical and geoeconomic boards of the world. Even if it is made through changing governments and regimes that they considered a political or economic threat to US interests.

The table below summarizes the main points of analysis surrounded by National Security Strategy, according to the last four US presidents.

**Table 1 – National Security Strategy – main points of analysis**

<b>NSS - The White House</b>	<b>Strategy axiom</b>	<b>Historical context</b>	<b>Main features</b>
A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (Bill Clinton)	Ensuring security, leveraging the economy, and promoting democracy	Post-Cold War	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Washington Consensus</li> <li>* Combating “new threats”</li> <li>* Engagement and enlargement</li> <li>* FTAA</li> <li>* “The end of history”</li> </ul>
The National Security Strategy of the United States (George W. Bush)	Global War on Terror (protection and security)	Post-09/11	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Military priority</li> <li>* Patriotic Act</li> <li>* Project for the New American Century (PNAC)</li> <li>* Pax Americana Theory</li> <li>* Bilateral agreements</li> </ul>
National Security Strategy (Barack Obama)	Resumption of American leadership (and economic recovery)	Post-global financial crisis	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Renew American leadership</li> <li>* Three-dimensional liberalism (TPP, TTIP, TISA)</li> <li>* Responsibility to protect</li> <li>* Post-crisis economic reconstruction</li> </ul>
National Security Strategy (Donald Trump)	America First	Post-globalization	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Economic protectionism / military interventionism</li> <li>* Exit from TPP and Paris Agreement</li> <li>* NAFTA 2.0</li> <li>* Trade wars</li> <li>* Second to none</li> </ul>

Source: own elaboration based on the National Security Strategy

The achievement of the NSS is the product of a long struggle within the United States’ political forces, which analyze different priorities and strategies. However, a systemic axiom is visualized: the segment directly linked to the management of the American military empire has, ultimately, been dictating the rules since the end of the Cold War until

Trump's administration, whose possibility of change can only occur if there is a new balance of forces in the international system.

In the next section, the specific points of tangency related to Latin America present in the NSS will be analyzed. In this way, a quantitative and qualitative research will be addressed in order to visualize the reverberation of US strategic guidelines in Latin America.

## **IMPACTS OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY FOR LATIN AMERICA**

Methodologically, a comparative content analysis will be carried out, understood as an investigation technique that, through an objective, systematic and quantitative description of topics manifested in the documents, aims at its qualitative interpretation. In this way, based on thematic content analysis, using certain keywords, the aim is to extract references to Latin America and its national states with the corresponding guidelines of US foreign policy.

In the table below, three thematic categories converging with the scope of the work were expressed and used: Latin America, South America, and Latin American countries. These categories were adopted as recording units, i.e., the basis for counting the frequency in which they appear in the analyzed documents. Then, a qualitative analysis will be carried out between the compiled data, in order to highlight the NSS's reflexes for Latin America.

**Table 2 – Frequency of thematic categories in National Security Strategy documents**

NSS - The White House	Thematic Categories		
	Latin America(n) (number of citations)	South America(n) (number of citations)	Latin American Countries (number of citations)
A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (Bill Clinton)	5	2	Argentina (3); Brazil (4); Chile (6); Cuba (9); Ecuador (2); El Salvador (1); Guatemala (3); Haiti (20); Mexico (9); Peru (2); Uruguay (12)
The National Security Strategy of the United States (George W. Bush)	2	1	Brazil (1); Chile (2); Colombia (4); Cuba (1); Mexico (2)
National Security Strategy (Barack Obama)	1	0	Argentina (1); Brazil (6); Haiti (2); Mexico (4)
National Security Strategy (Donald Trump)	1	0	Cuba (4); El Salvador (1); Guatemala (1); Honduras (1); Venezuela (3)

Source: own elaboration based on the National Security Strategy

With regard to the Clinton Doctrine, references to Latin America and South America are made from the observation of the regional economic situation fragility, that directly affects its insubstantial democratic models, in which the NSS proposes “the enlargement of the community of market democracies.” (UNITED STATES, 1996) Additionally, there is a quote of peace operations that have provided breathing room for fledgling democracies in Latin America, as well as the theme of prevention, treatment and economic alternatives to help nations develop healthy economies with fewer market incentives for producing narcotics, through bilateral and regional cooperation aimed at curbing international drug trafficking: “the United States has increased efforts abroad to foster public

awareness and support for governmental cooperation on a broad range of activities to reduce the incidence of drug abuse.” (UNITED STATES, 1996)

Specifically in the “Integrated Regional Approaches” section, referring to “The Western Hemisphere”, it advocates respect for democratic values, in which “the unprecedented triumph of democracy and market economies throughout the region offers an unparalleled opportunity to secure the benefits of peace and stability and to promote economic growth and trade.” (UNITED STATES, 1996) The Summit of the Americas, in December 1994, is explicitly cited, when the 34 democratic nations of the hemisphere committed themselves for the first time to the goal of free trade in the region by 2005, the FTAA’s ideological embryo. Still in terms of regional hemispheric cooperation, it ratifies the Organization of American States (OAS) importance for the connections with Latin America, as well as points out the NAFTA’s economic successes for the United States, “with substantial increases in US exports to both Mexico and Canada, creating new jobs and new opportunities for American workers and business.” (UNITED STATES, 1996) In summary, the main US strategy objectives in the document would be present in the region, stating that

the Western Hemisphere, too, is a fertile field for a strategy of engagement and enlargement. Sustained improvements in the security situation there, including the resolution of border tensions, control of insurgencies and containment of pressures for arms proliferation, will be an essential underpinning of political and economic progress in the hemisphere (UNITED STATES, 1996).

The only three direct references to the region in the Bush Doctrine are related to democratic processes of openness as opposed to authoritarian systems, setting an example when the “elected leaders replace generals in Latin America.” (UNITED STATES, 2002) Concomitantly, it resumes the approach of regional confrontations caused especially from the violence of drug cartels and their accomplices, in which this conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the US health and security. As a solution, the United States would have “developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs.” (UNITED STATES, 2002) In this regard, an even more offensive topic is the classification of South America as regimes that harbor, support, and



use terrorism to achieve their political goals; in other words, it places the region as one of the possible trained terrorists' cells and a battlefield in the fight against global terrorism.

Specifically in the Western Hemisphere, in the sections "Work with others to Defuse Regional Conflicts" and "Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade", NSS-2002 addresses the energy security theme, demonstrating the need to strengthen it and work with allies, trading partners, and energy producers to expand the sources and types of global energy supplies, including the Western Hemisphere, and also the formed flexible coalitions with Latin American countries, promoting in the future a truly democratic hemisphere while working with regional institutions, such as the Summit of the Americas process (FTAA), the OAS, and the Defense Ministerial of the Americas.

The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement (UNITED STATES, 2002).

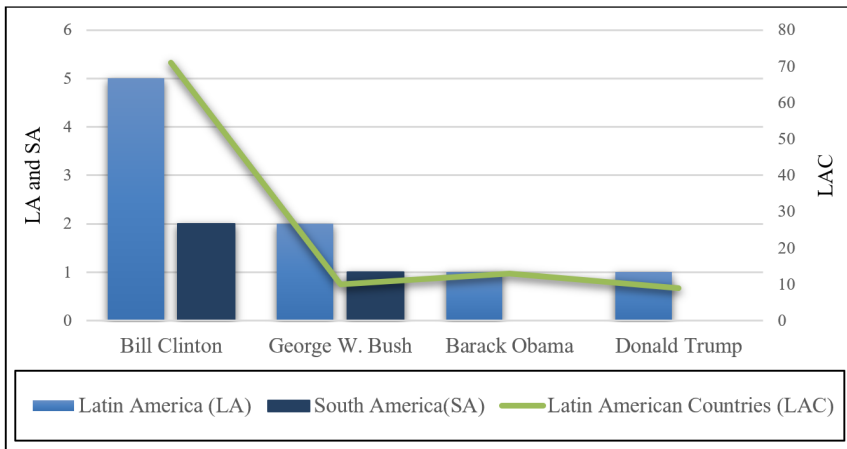
In the Obama Doctrine, by being a more general strategy that attempts to reformulate the bases of the United States' hegemony in the international system, as seen in the previous section, the direct reference to the proposed thematic categories refers to the dual role of international institutions, as they play an important function in simplifying cooperation, but routinely fails to effectively deal with new threats or seize new opportunities. Thus, in Latin America, "new and emerging powers hold out opportunities for partnership, even as a handful of states endanger regional and global security by flouting international norms." (UNITED STATES, 2010)

Finally, in the Trump Doctrine, the only quote to Latin America is made from the possibilities of the United States and its partners to have opportunities to work with countries to help them realize their potential as prosperous and sovereign states, mainly "for investments and financing to develop their infrastructure and propel growth." (UNITED STATES, 2017) In the section entitled "The Strategy in a regional context", for Western Hemisphere it has been stated that democratic, stable, friendly, and prosperous states enhance the US

security and economy, helping to reduce violence, drug trafficking, and illegal immigration, and promoting the expansion of American goods and services, energy and infrastructure projects, and foreign direct investment. Among the challenges mentioned, the transnational criminal organizations that perpetuate violence and corruption are cited, as well as governments cling to anachronistic leftist authoritarian models, which enabled competitors to have found operating space in the hemisphere. As examples, it points to China’s attempt to pull the region into its orbit through state-led investments and loans, and the political-military influence of Russia, supporting dictatorships in the region.

Thus, NSS-2017 scores three priority actions in the region: in political terms, the United States will catalyze regional efforts to build security and prosperity through strong diplomatic engagement, and also isolating “governments that refuse to act as responsible partners in advancing hemispheric peace and prosperity” (UNITED STATES, 2017); in economic terms, the US will modernize the trade agreements, deepen economic ties by ensuring fair and reciprocal trade and encourage market-based economic reforms; and in military and security terms, it is proposed to reduce crime and corruption through cultures of lawfulness, “including by supporting local efforts to professionalize police and other security forces; strengthen the rule of law and undertake judicial reform; and improve information sharing to target criminals and corrupt leaders and disrupt illicit trafficking.” (UNITED STATES, 2017)

**Figure 1 – Frequency of thematic categories in National Security Strategy documents**



Source: own elaboration based on the National Security Strategy

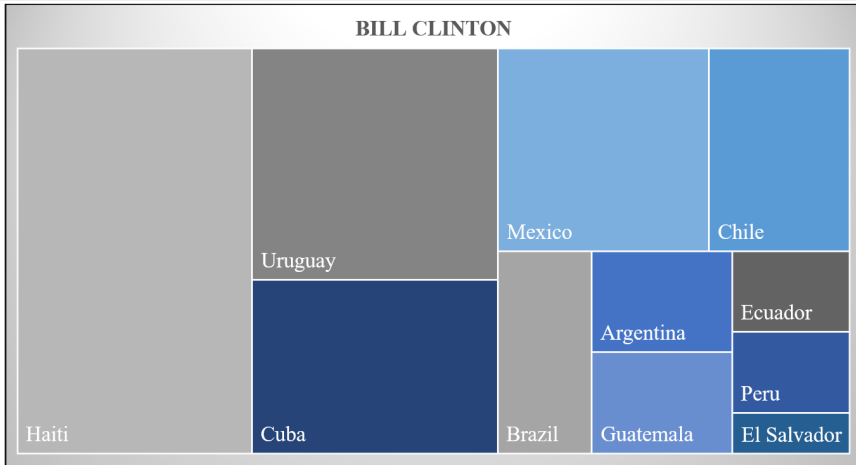
Analyzing the four documents, we can see the sharp drop in the frequency of Latin America's thematic categories in National Security Strategy documents. In general terms, a possible explanation consists of a more veiled and less explicit economic, political and military performance, which are not included in official documents and it is ratified by economic interference via financial sanctions, military action through military bases and political influence in democratic processes in Latin America. Furthermore, by considering the region as a perimeter of security, the United States qualifies it as an immediate area of supremacy guided by a dependence position, in which, according to the classic American strategist, Nicholas Spykman (1942, p.60), Mediterranean America is configured as an area in which the US supremacy cannot be questioned: it is a closed sea whose keys belong to the United States. As approached by Rodrigues (2018), these facts do not diminish the Latin America geostrategic importance for the United States, but it mitigates the need for constantly mention the region in official documents, internalized in the geostrategic guidelines.

It can also be seen that the redirection of the United States' Great Strategy to the Middle East, right after the September 11 terrorist attacks, enabled a power vacuum unprecedented in Latin America. Subsequently, the emphasis on economic recovery after the 2008 financial crisis meant that the themes of NSS-2010 were treated in global terms, and less regionally. Finally, the centralization of the dispute between the United States, China and Russia in Trump's Great Strategy is another factor that helps in understanding the apparent paradox. However, in this last document it is possible to view some evidences that signal for the resumption of the region on the American geopolitical radar in the late 2010s and early 2020s.

The other quantitative approach taken from the proposed method consists of counting the times that Latin American countries appear in the National Security Strategy. In a sense, this demonstrates the degree of US interaction, performance and strategic direction in certain Latin American countries, which vary according to the international situation and the basic premises of each document.

In the Clinton Doctrine, the countries most cited were Haiti, Uruguay, Cuba, Mexico and Chile, respectively.

**Figure 2 – Latin American countries' frequency by number of citations (Clinton)**



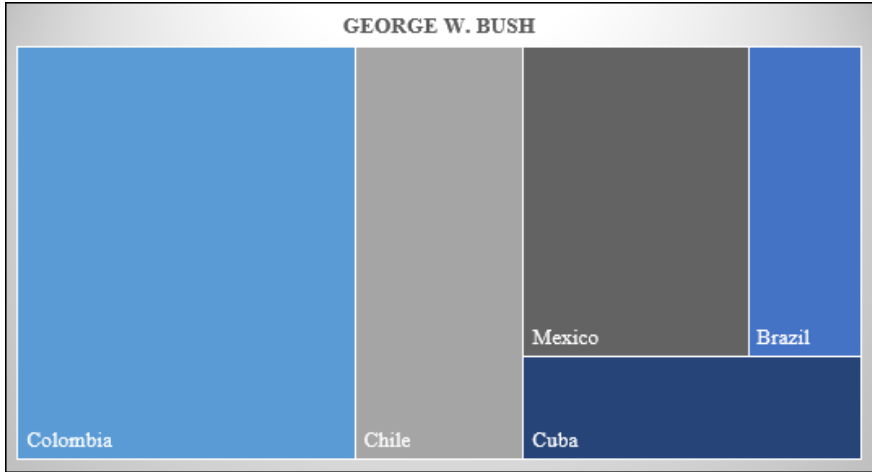
Source: own elaboration based on the National Security Strategy

Haiti was the country with the highest number of recurrences throughout the document, whose arguments were centered in reversing the *coup d'état* and restoring the democratically elected president and government. In this way, the United States' engagement prerogative focuses on helping the Haitian people rebuild their country, consolidate their democracy through free elections at all levels, prevent large-scale migration and avoid the possibility of war. In other words, fully in line with the main prerogatives of the Strategy previously analyzed.

Uruguay is widely cited, but totally related to the Uruguay Round of GATT, which culminated in the creation of the WTO and enabled the United States to have greater persuasive power in its long-term trade reform project. Cuba appears next, with claims centered on the rhetoric that the Caribbean island is not a democratic state and is ruled by a dictator, in which the US goal is the peaceful establishment of democratic governance for its people. References to Mexico correspond to the newly created NAFTA, while Chile appears as related to the Treaty of Tlatelolco and the negotiations on expanding NAFTA's membership.

At NSS-2002, Colombia, Mexico, Chile, Brazil and Cuba were the Latin American countries with the greatest recurrence in the official document.

**Figure 3 – Latin American countries' frequency by number of citations (Bush)**



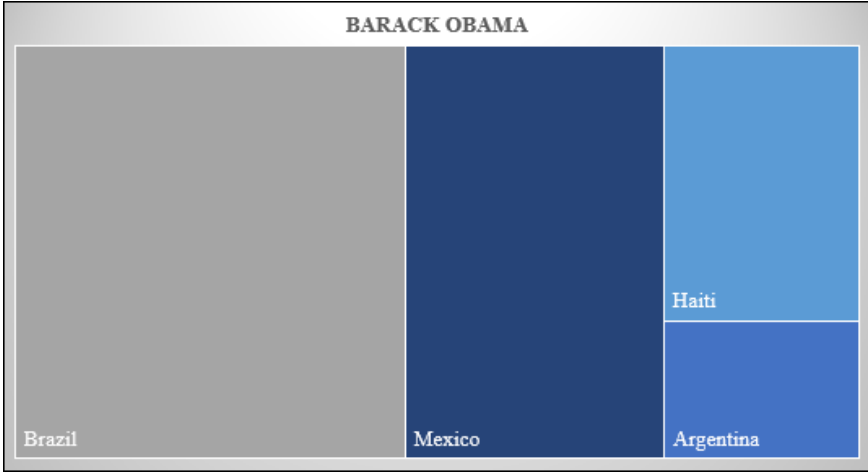
Source: own elaboration based on the National Security Strategy

Colombia's primary recurrence in the Bush Strategy is highly understandable, given that, in addition to being a flexible coalition that share US priorities during the 1990s, it has been recognized in Colombia the link between terrorist and extremist groups related with drug trafficking activities that help finance the operations, according to the US administration. In this sense, NSS-2002 proposes to work together to defend Colombian democratic institutions, and defeat illegal armed groups by extending effective sovereignty over the entire national territory. In other words, the protection and security strategy backed by Global War on Terror is present in Latin America through the Colombian case.

Chile and Mexico appear in sequence with two recurrences, both presented as coalition partners, as well as the attempt to complete free trade agreements with Chile, and enforce trade agreements and laws against unfair practices with Mexico. Cuba and Brazil present only one quote, related to deterrence as an effective defense, taking as an example the Cuban missile crisis in the Cold War, and the flexible coalition with Brazil by sharing US priorities, especially when considering its political-economic interaction in international relations during the 1990s.

In the Barack Obama administration strategy, references to Brazil, Mexico, Haiti and Argentina stand out.

**Figure 4 – Latin American countries' frequency by number of citations (Obama)**



Source: own elaboration based on the National Security Strategy

It is no surprise to international analysts that Brazil has emerged prominently in NSS-2010, given its relative macroeconomic success and leadership role in South America and Latin America during the 2000s, with integration projects such as MERCOSUR and UNASUR. Additionally, by the construction of a new institutional framework within the BRICS, that has been directly diverging from the United States' strategic objectives in the international system. Therefore, the Obama Doctrine proposes to work to build deeper and more effective partnerships with increasingly influential nations, like Brazil, aiming at cooperation both bilaterally and globally.

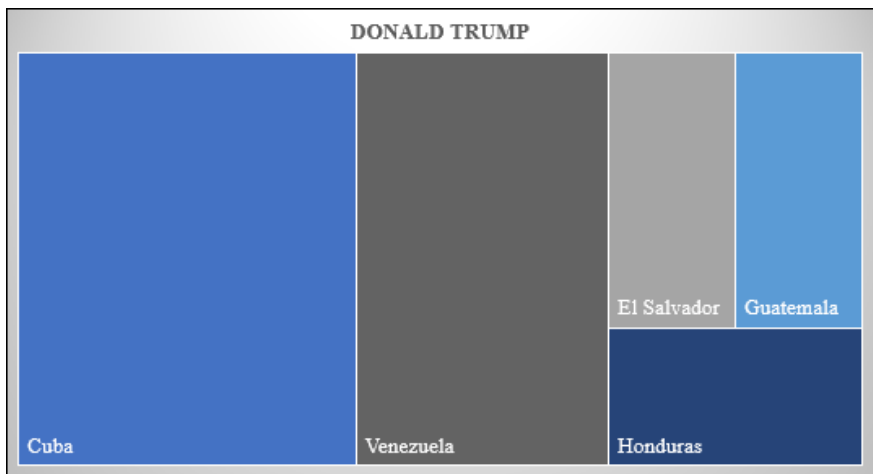
We will encourage Brazilian efforts against illicit transnational networks. As guardian of a unique national environmental patrimony and a leader in renewable fuels, Brazil is an important partner in confronting global climate change and promoting energy security. And in the context of the G-20 and the Doha round, we will work with Brazil to ensure that economic development and prosperity is broadly shared (UNITED STATES, 2010).

The other country most present in the document is Mexico, largely due to strategic partnerships through NAFTA, considered critical to U.S. national security. In addition to trade cooperation, the US are trying to interdict threats even before they reach North America, in which stability

and security in Mexico are “indispensable to building a strong economic partnership, fighting the illicit drug and arms trade, and promoting sound immigration policy.” (UNITED STATES, 2010) Then comes Haiti, in which the United States proposes to renew its leadership in the multilateral development banks and the IMF in order to secure fragile states, like this country, and also leading efforts to address humanitarian crises, such as Haiti’s devastating earthquake. Argentina has been specifically related to the rise of the G-20, as the representation of a distinct shift in global international order toward greater cooperation between traditional major economies and emerging centers of influence.

In the Trump Doctrine, the National Security Strategy centralizes its operations in Cuba, Venezuela, Honduras, Guatemala and El Salvador throughout Latin America.

**Figure 5 – Latin American countries’ frequency by number of citations (Trump)**



Source: own elaboration based on the National Security Strategy

In NSS-2017, both Cuba and Venezuela have a parallel in the United States’ strategy in Latin America. In the document’s perspective, both present anachronistic leftist authoritarian models that continue to control the government, being widely supported by Russia and China. The United States has the role of isolating governments that refuse to act as responsible partners in advancing hemispheric peace and prosperity,

aiming at “the day when the people of Cuba and Venezuela can enjoy freedom and the benefits of shared prosperity, and we encourage other free states in the hemisphere to support this shared endeavor.” (UNITED STATES, 2017)

It is imperative to analyze Venezuela’s unprecedented recurrence, including from the explicit quote that “both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region.” (UNITED STATES, 2017) Additionally, since the Trump administration’s assertiveness in this Caribbean country in the years after the document was verified, this fact demonstrates its strategic role in the US geopolitics for Latin America, including being an indicative sign for the 2020s. In other words, competition and conflicts between China, the United States and Russia are expected to increase exponentially, as well as the American decision to strangle the Venezuelan economy and society, through commercial and financial sanctions, and currently through a naval blockade that could soon turn into a military invasion or an aerial bombardment made from its own ships that are deployed in the Caribbean sea. It would be the first war in Latin America that would involve the world’s great military powers.

Finally, the only citations referring to Honduras, El Salvador and Guatemala relate to transnational criminal organizations, including gangs and cartels that perpetuate violence and corruption, and also threaten the Central American states stability.

In general, the comparative content analysis made it possible to verify that the NSS’s main points of analysis, analyzed in the previous section, are present in the US geostrategy in Latin America. In other words, from a qualitative interpretation, Bill Clinton’s strategic axiom was visualized, mainly related to ensuring security, leveraging the economy, and promoting democracy, enabling a strategic action focused on the economic dimension based on the engagement and enlargement strategy in Latin America. As for the Bush Doctrine, its Global War on Terror is seen in the military priority related to protection and security, mainly from the concepts of Hemispheric Security and *Pax Americana*, including South America in its list. Subsequently, the Obama administration’s National Security Strategy was guided by the American leadership’s resumption, whose strategic guidelines are related to international cooperation, mainly in the economic area, as well as the strengthening of international institutions. Last but not least, the Trump Doctrine is guided by a post-



globalization world, aiming at economic protectionism in the United States, and the intensification of military interventionism abroad, where the geopolitical radar includes Latin America.

## FINAL CONSIDERATIONS

This article sought to evaluate the official United States' foreign policy documents, the National Security Strategy, both in quantitative and qualitative terms, and their correlation with Latin America. More broadly, it is reiterated that in all documents there is permanently a justification and legitimation for the intensification of American military expenditures. By aiming at the presence and training of global military intervention, the US military-industrial complex has been proposing a continuing technological and military race within a system unsettled by the idea that war is a regular instrument of conflict resolution, and that it can be fought anytime and anywhere, against any rival, enemy or former ally (FIORI, 2018, p. 399).

From the research carried out, it can be seen that 2001 was a turning point in the United States' foreign policy. Until this year, the geopolitical and geoeconomic commitment in Latin America has been high, both in quantitative and qualitative terms, corroborated by the analysis of the Clinton Doctrine. After the terrorist attacks in 2001, the strategic redirection allowed the United States to loosen control over the world economy through its War on Terror political crusade, in addition to allowing the emergence of power vacuum in different geopolitical trays in the international system, among them Latin America, permitting the entry of new actors, such as China, whose presence has been increasingly marked and provides a scenario of dispute between the two great powers in the region.

In other words, the Bush Doctrine distinguished itself from its predecessor with the Engagement and Enlargement's strategy and from its predecessor with the attempt to resume global leadership by post-financial crisis multilateralism in 2008. Despite a resumption of US strategic direction in Latin America with the Obama Doctrine, viewed from the attempts at bilateral agreements and the formation of the TPP, this becomes more explicit in the Trump Doctrine, mainly with the explicit quotes and constant attacks against the Venezuelan government. In short, the geostrategic action points to the continuity of the perception relating

Latin America as part of the American's defense front line, inserted in the concept of hemispheric defense.

In such a way, from the qualitative analysis of the documents, it is conjectured that Latin America is outlined as a sensibly geostrategic area in the medium term, visualizing a revival of the region as a geopolitical and geoeconomic space. The threats perpetrated by military bases, by economic persuasion, by neoliberal attacks, by interference against the sovereignty and integration of Latin American political forces, are factors that make it possible to understand an unlimited complex war, a power project and domination aimed at underdeveloped countries. With this, a liberal ideological basis and the use of new information technologies are used, as well as indirect and veiled interventions that intend to destroy power projects that are contrary to the geostrategic objectives of United States' expansion.

# UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS E SEU IMPACTO NA AMÉRICA LATINA

## RESUMO

---

As Estratégias de Segurança Nacional (NSS) são documentos específicos preparados periodicamente pelo executivo dos Estados Unidos, descrevendo as suas principais preocupações da segurança nacional e desenvolvendo estratégias para enfrentar os desafios. Ao mesmo tempo, ao expor a visão estratégica do governo dos EUA, contribui para informar a abordagem e as suas intenções em vários tópicos relacionados à segurança e à política externa. Este artigo busca analisar as NSS dos últimos quatro presidentes americanos, em um recorte temporal que vai do imediato pós-Guerra Fria ao governo Trump, assim como suas influências no que diz respeito à América Latina. Utilizando-se do método quantitativo, através da análise de conteúdo de frequência, e uma metodologia qualitativa, baseada no método empírico-dedutivo, o objetivo central é racionalizar que, embora tenha havido um relativo vácuo de poder no início do século XXI, existe um retorno da região como um importante espaço geopolítico e geoeconômico na contemporaneidade.

**Palavras-chave:** Estratégia de Segurança Nacional. Estados Unidos. Política externa. Política de Defesa. América Latina.

## REFERENCES

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A desordem mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

FIORI, José Luís da Costa. *Ética cultural e guerra infinita*. In: FIORI, José Luis (Org.). *Sobre a guerra*. Petrópolis: Vozes, 2018.

GOES, Guilherme Sandoval. *Geopolítica mundial e America`s Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis*. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 500-541, set./dez., 2018.

PADULA, Raphael. *O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós Guerra Fria*. *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 31-55, 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. *De Monroe a Obama: a América Latina como zona geoestratégica dos Estados Unidos*. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 23-37, 2018.

SILVA, Marcos Valle Machado da. *Política externa dos EUA para a América do Sul: rupturas e continuidades entre os governos George W. Bush e Barack Obama*. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 451-469, jul./dez., 2013.

SOUZA, Graziene Carneiro de. *Responsabilidade de Proteger: nova modalidade de intervenção militar*. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p.153-166, jul./dez. 2011.

SPYKMAN, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1940.

UNITED STATES. *U. S. National Strategy of Engagement and Enlargement*. Administration of William Clinton. Washington, D.C. Press, feb. 1996.

UNITED STATES. *U.S. National Strategy of Defending The Nation Against Its Enemies*. Administration of Georg W. Bush. Washington, D.C.

Press, sep. 2002.

UNITED STATES. U.S. National Strategy of Making America Great Again. Administration of Donald Trump. Washington, D.C. Press, dec. 2017.

UNITED STATES. U.S. National Strategy of Nation Renewal and Global Leadership. Administration of Barack Obama. Washington, D.C. Press, may. 2010.

Recebido em: 22/05/2020

Aceito em: 25/08/2020

# AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA MARÍTIMA E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Ederaldo Godoy Junior<sup>1</sup>  
José Barbosa da Silva Filho<sup>2</sup>  
Andre Gonçalves de Lima<sup>3</sup>

## RESUMO

---

O objetivo deste trabalho é discorrer os desafios presentes dentro da indústria marítima a partir de 2020, como uma oportunidade para expandir o desenvolvimento tecnológico, bem como quais ações e medidas podem ser adotadas para conciliar os desafios do almejado controle ambiental atrelado à alta eficiência das atividades desempenhadas por essa indústria. Os métodos utilizados foram pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo com uma abordagem exploratória. Os resultados relatados permitem concluir que a conciliação de tecnologias, junto a revisão por parte da IMO e esforços envidados às instalações portuárias para o controle de emissão de poluentes são as melhores linhas de ação a serem tomadas para conciliar as divergências presentes no cenário atual combinado ao controle ambiental.

**Palavras-chave:** Óxido de Enxofre. Óxido de Nitrogênio. Gases de efeito estufa. Emissão de poluentes.

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade de Taubaté (UNITAU). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: godoyjr17@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7375-7096>

<sup>2</sup> Doutorando. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: josebarbosa@ufrj.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5961-8548>

<sup>3</sup> Graduado. Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA). Rio das Ostras (RJ). E-mail: andremanocg@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0097-5812>

## INTRODUÇÃO

As atividades desempenhadas pela indústria marítima<sup>4</sup> movimentam diversos segmentos em escala global transportando mais de 80% de todas as cargas e produtos em todo mundo (LINDSTAD e colab., 2015; IMO, 2009; SMITH e colab., 2014). Sua alta eficiência e seu baixo custo são diferenciais atrativos comparados a outros modais. Porém, a partir de 2020 as novas normas implantadas serão determinantes para seu futuro (GILBERT, 2014), uma vez que a crescente busca por atividades ecologicamente sustentáveis vêm trazendo mudanças dentro das indústrias e consequentes diversificações de investimentos em novas técnicas e tecnologias que proporcionem a conciliação de sustentabilidade com eficiência (LARKIN e colab., 2017; WALSH e colab., 2017).

O processo de globalização e os decorrentes acordos comerciais nacionais e internacionais impulsionam um aumento na produtividade em diversos setores da sociedade e da economia uma vez que estes acordos são firmados visando interesses comuns das partes envolvidas. Este impulso para uma maior produtividade dá-se em decorrência da necessidade de produtos ou serviços específicos; i.e. a maior necessidade de consumir tais produtos ou serviços, demanda uma produção maior dos mesmos; ou seja, com mais produtos, insumos e matérias primas sendo consumidos, o transporte destes também aumenta, o que, por conseguinte, eleva o índice de atividades da indústria marítima (CRIST, 2009; LINDSTAD e colab., 2012; LLOYD'S REGISTER, [S.d.]) que utiliza combustíveis fósseis para os sistemas propulsores dos navios, em sua grande maioria, combustíveis de baixa qualidade (KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012).

Uma vez que essa indústria é responsável direta pela geração de valores produzidos pela sociedade, ao mesmo tempo em que também é responsável por um índice considerável de emissões de poluentes (WANG e LUTSEY, 2014; ZHENJU, 2013), a questão da sustentabilidade dentro das atividades marítimas vem sendo amplamente discutida visando buscar soluções para superar o desafio de harmonizar a eficiência de suas atividades com o controle ambiental (LARKIN e colab., 2017).

Diante disso, o presente trabalho propõe uma análise geral do cenário corrente e suas consequentes mudanças derivadas das novas

---

<sup>4</sup> Indústria marítima - indústria que desempenha qualquer atividade relacionada ao oceano, mar, navios, navegação de navios do ponto A ao ponto B, marítimos, proprietários de navios e demais atividades correlacionadas (MANAADIAR, 2020)

normas que entrarão em vigor a partir de 2020. O objetivo é denotar este cenário como uma oportunidade de catalisar o desenvolvimento tecnológico desse setor por meio de estudos e análises de segmentos específicos relacionados às atividades da indústria marítima tendo como referência três aspectos distintos: ambiental, econômico e tecnológico.

Os três aspectos definidos como referenciais para a pesquisa norteiam o objeto de estudo da mesma, propor quais ações devem ser tomadas pela indústria marítima, como um todo, para conciliar esses três aspectos, visando reduzir os índices de emissões de poluentes na atmosfera de forma harmoniosa.

As informações contidas neste trabalho foram obtidas por meio de pesquisa bibliográfica com fontes contendo abordagens específicas dos três aspectos usados como referência para a pesquisa, proporcionando uma análise clara e objetiva das consequências que as novas normas proporcionarão. Logo, os resultados nela apresentados agregam valores e informações necessárias no tocante às decisões a serem tomadas pelas autoridades competentes; i.e. governos, indústrias e demais organizações, segundo suas áreas de atuação; para, assim, reduzir as emissões de poluentes de forma engenhosa e eficaz.

Após a apresentação do tema de pesquisa e sua estruturação, a metodologia empregada para a realização da pesquisa é percorrida seguida da análise dos três aspectos usados como referência para a pesquisa. Estes são analisados e explorados sob a perspectiva de diversas referências bibliográficas com o intuito de apresentar o cenário e identificar seus pontos principais. Na sequência os resultados são retratados e discutidos, seguidos da conclusão que traz um balanço das revisões bibliográficas e resultados propondo linhas de ação a serem tomadas bem como sugestões de estudos futuros com foco na sustentabilidade.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A partir de Janeiro de 2020 o teor de enxofre permitido nos combustíveis marítimos foi reduzido de 3,5% para 0,5% (IMO, 2016). Essa decisão da IMO<sup>5</sup>, visando um controle ambiental; i.e. reduzir os índices

---

<sup>5</sup> IMO - Organização Marítima Internacional é a autoridade máxima que rege todas as regras e regulamentações da indústria marítima. A IMO é um órgão pertencente à ONU (Organização das Nações Unidas) e possui em seu rol mais de 180 países signatários, incluindo o Brasil. Disponível em: <http://www.imo.org/en/Pages/Default.aspx>.



de emissões de poluentes na atmosfera; resultou em diversas mudanças determinantes para o futuro da indústria marítima. Para compreender essas mudanças, suas causas e efeitos, três aspectos distintos devem ser conciliados: ambiental, econômico e tecnológico.

## 2.1 ASPECTO AMBIENTAL

As atividades marítimas apresentam riscos e impactos diretos em diversos níveis, e a convenção MARPOL, composta por 6 anexos, estabelece as diretrizes a serem seguidas pelas embarcações visando preservar o meio ambiente; o anexo VI dessa convenção trata da poluição do ar em virtude das atividades marítimas (IMO, 2005).

Durante o processo de combustão dos motores marítimos, diversos gases são dispersos na atmosfera, todos com efeitos nocivos ao meio ambiente e à sociedade (HOPKINS e colab., 2010; LAMAS e colab., 2015; KASPER e colab., 2007; LISS e colab., 1997), portanto, a MARPOL estabelece métodos e medidas preventivas para atenuar os índices de emissões desses gases. A IMO tem focado nas emissões de SOx<sup>6</sup>, NOx<sup>7</sup> e gases de efeito estufa. Contudo, devido à natureza do principal combustível marítimo, o HFO<sup>8</sup>, conhecido como óleo pesado; apresentar elevado teor de enxofre, a decisão de reduzir o teor desse elemento químico nos combustíveis é visando a redução dos gases SOx (GILBERT, 2014; LINDSTAD e colab., 2015; MARÍA e colab., 2017; USHAKOV e colab., 2013).

Os gases SOx são higroscópicos<sup>9</sup>, e quando na atmosfera, reagem com a umidade do ar e formam ácido sulfúrico e sulfuroso na forma de aerossol, que mais tarde serão partes integrantes da chuva ácida<sup>10</sup> (HOPKINS e colab., 2010). Esses gases permanecem na atmosfera, em média, de três a cinco dias e podem percorrer longas distâncias causando efeitos nocivos aos humanos e.g edema corneal, dificuldade respiratória, inflamação das vias aéreas, irritação nos olhos, edemas pulmonares e arritmias cardíacas,

---

<sup>6</sup> SOx - Óxidos de Enxofre (MARPOL - Anexo VI 2005; MAPOL 73/78 1978)

<sup>7</sup> NOx - Óxidos de Nitrogênio (MARPOL - Anexo VI 2005; MAPOL 73/78 1978)

<sup>8</sup> HFO - principal combustível marítimo, conhecido como óleo pesado. Este combustível apresenta teor de enxofre e viscosidade elevados, porém baixo custo de produção e de compra, sendo então usado em larga escala dentro da indústria marítima. Para maiores detalhes consultar (GUENT, 2012) e (PETROBRAS, 2012)

<sup>9</sup> Higroscópicos - referentes à higroscopia; trata-se da propriedade que certos materiais ou gases possuem de absorver umidade.

<sup>10</sup> Chuva ácida - precipitação com a presença de ácido sulfúrico, ácido nítrico e nitroso, resultantes de reações químicas que ocorrem na atmosfera.

bronquite crônica além do aumento da taxa de mortalidade em idosos e bebês (HOPKINS e colab., 2010; LISS e colab., 1997).

Outras substâncias provenientes da combustão como NO<sub>x</sub>, CO<sub>x</sub><sup>11</sup>, HC<sup>12</sup> e PM<sup>13</sup> também apresentam efeitos nocivos principalmente pulmonares e cardiovasculares (LISS e colab., 1997), contudo, estes efeitos não se limitam somente aos humanos mas também aos oceanos e rios, esses últimos, principais fontes de água de potável (HOPKINS e colab., 2010).

Diante disso, a IMO vem estabelecendo regras para mitigar as emissões de poluentes. A criação das ECA's<sup>14</sup> são evidências claras de que medidas plausíveis vêm sendo adotadas e apresentando bons resultados (KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; LLOYD'S REGISTER, [S.d.]; NIKOPOULOU e colab., 2012). Atualmente as ECA's e SECA's<sup>15</sup> restringem-se somente a duas regiões do globo: Europa e América do Norte (IMO, 2005; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012)

A Agência Norte Americana de Proteção Ambiental (US EPA – *American Environmental Protection Agency*) estimou que a classificação da América do Norte como ECA, salvará mais de 14 mil vidas por ano até o final de 2020 (KEDZIERSKI, 2012). Contudo, estudos indicam que os navios operam por um período curto de tempo dentro dessas áreas, e a maior parte das emissões desses gases ocorrem dentro dos portos (LINDSTAD e colab., 2015; VIERTH e colab., 2015; WINNES e colab., 2015).

O estudo de Winnes, Styhre e Fridell (2015) aplicado ao porto de Gotemburgo, Suécia, aponta que o uso de energia oriundo da estação portuária pelas embarcações quando nos portos, reduziria as emissões de poluentes em até 53%, o que evidencia a relevância do papel dos portos dentro do aspecto ambiental. Nesse contexto, uma postura mais incisiva por parte de órgãos fiscalizadores e governamentais, estabelecendo metas e índices de emissões para as indústrias é fundamental para viabilizar o controle ambiental (BALLINI e BOZZO, 2015; VIERTH e colab., 2015; WINNES e colab., 2015). Medidas semelhantes foram adotadas pelos EUA,

---

<sup>11</sup> CO<sub>x</sub> - Óxidos de Carbono (MARPOL - Anexo VI 2005; MARPOL 73/78 1979)

<sup>12</sup> HC – Hidrocarbonetos (MARPOL – Anexo VI 2005; MARPOL 73/78 1979)

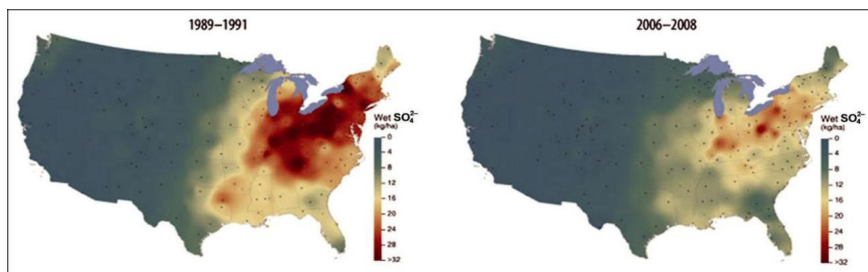
<sup>13</sup> PM – Material particulado (MARPOL – Anexo VI 2005; MARPOL 73/78 1979)

<sup>14</sup> ECA - Área de controle de emissão - área determinada em que é exigida a adoção de medidas especiais obrigatórias para as emissões de navios, para impedir, reduzir e controlar a poluição do ar por NO<sub>x</sub> ou por SO<sub>x</sub> e por matéria em forma de partículas (PM-s) ou pelos três tipos de emissões e os consequentes impactos adversos sobre a saúde humana e o meio ambiente (MARPOL ● Anexo VI 2005; Regra 2, item 8)

<sup>15</sup> SECA - Área de controle de emissão de Enxofre ● área em que é exigida adoção de medidas de controle para impedir, reduzir e controlar as emissões SO<sub>x</sub>, especificamente.

onde todas as instalações industriais tiveram de mitigar seus índices de emissões de poluentes, com uma fiscalização contundente por parte das agências governamentais, os resultados foram obtidos em um período curto de tempo, 20 anos. Esse é um caso verificável da eficiência de uma decisão adotada por iniciativa do país em prol do controle ambiental. A figura 1 ilustra a intensidade e o índice de emissões de gases SOx na costa leste dos EUA comparando os resultados alcançados após as medidas de controle adotadas pelas autoridades governamentais. A imagem à esquerda, refere-se ao período de 1989 a 1991, antes das adoções de medidas de controle dos índices de emissões. A imagem à direita refere-se ao período de 2006 a 2008, aproximadamente 20 anos após a adoção das medidas, vide Figura 1.

**Figura 1 - redução dos índices de poluição de gases SOx na costa leste dos EUA**



(NIKOPOULOU e colab., 2012).

Do ponto de vista global, dentre os efeitos da emissão de poluentes pode-se citar como exemplos a chuva ácida, efeitos danosos na camada de ozônio, enfraquecimento do ciclo hidrológico<sup>16</sup>, acidificação do oceano e ecossistema marinho e, principalmente, o aquecimento global (BOUMAN e colab., 2017; CUDINA, 2015; HOPKINS e colab., 2010; LINDSTAD e colab., 2011; LISS e colab., 1997; IMO, 2009; SMITH e colab 2014).

Estimativas da União Europeia apontavam que caso as novas diretrizes da IMO não vigorassem a partir de 2020, em termos proporcionais, a indústria marítima poderia ser a maior responsável pela poluição do ar na Europa, ultrapassando as demais indústrias (BOUMAN

<sup>16</sup> Ciclo hidrológico - conhecido popularmente como ciclo da água, refere-se ao processo permanente de transformação da água na natureza passando de um estado para outro (sólido, líquido e gasoso)

e colab., 2017; NIKOPOULOU e colab., 2012; ZHENJU, 2013), as quais vêm reduzindo seus índices de poluição gradativamente, o que evidencia o quanto a decisão assertiva e imperativa da IMO em definir metas e padrões é necessária. Todavia, alguns autores afirmam que os maiores esforços da IMO não deveriam ser envidados para os gases SOx e NOx, mas sim para os gases de efeito estufa (GHG)<sup>17</sup> (CRIST, 2009; CUDINA, 2015; GILBERT, 2014; LINDSTAD e colab., 2011, LINDSTAD e colab., 2015; SHARMINA e colab., 2017; WINNES e colab., 2015).

HOBBS e colab., (2000) e LINDSTAD e colab., (2015) afirmam que dentre todos os poluentes emitidos na atmosfera pelos navios, os que apresentam efeitos mais danosos ao meio ambiente são os gases COx e as PM's. A meta de conter o aquecimento global em até 2°C, proposta pelo Acordo de Paris (UNFCCC, 2015) exige reduções de gases de efeito estufa da ordem de 50% a 85% até 2050 (LANE, 2011; LINDSTAD, e colab., 2012; USHAKOV e colab., 2013; WALSH e colab., 2017). Porém, a troca dos combustíveis com diferentes teores de enxofre não minimiza a emissão desses gases (GILBERT, 2014; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; LAMAS e colab., 2015; LAZARIDIS e colab., 2008; LINDSTAD e colab., 2015; WINNES e FRIDELL, 2009), pois estas trocas atenuam somente os índices de emissões de enxofre, e não dos demais gases, vide tabela 1.

Desde 2015 o teor de enxofre no combustível está limitado em 0,1% dentro das ECA's e 3,5% fora delas (ANEXO VI, 2010; EIDE e colab., 2011; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; NIKOPOULOU e colab., 2012). De acordo com diversos estudiosos, a inconsistência encontra-se em se estabelecer um limite de 0,5% fora delas, ou seja, no resto do globo.

Apesar do teor máximo de enxofre permitido para combustíveis marítimos fora das ECA's ser de 3,5%, a média global de todo combustível usado pela indústria marítima é de 2,4% a 2,7% (EIDE e colab., 2011; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014), logo, com essa média, o índice de emissões de SOx é menor do que o limite estabelecido pela IMO. Para KASPER e colab., (2007) e USHAKOV e colab., (2013), as empresas operam abaixo dos limites estabelecidos não somente

---

<sup>17</sup> GHG – gases de efeito estufa - Os gases de efeito de estufa são substâncias gasosas que absorvem parte da radiação infravermelha, emitida principalmente pela superfície terrestre, e dificultam seu escape para o espaço. Isso impede que ocorra uma perda demasiada de calor para o espaço, mantendo a Terra aquecida. O efeito estufa é um fenômeno natural e é necessário para a manutenção da vida no planeta, contudo, o aumento dos gases estufa na atmosfera têm potencializado esse fenômeno natural, causando um aumento da temperatura do planeta, denominado como aquecimento global ou mudança climática. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Gases\\_do\\_efeito\\_estufa](https://pt.wikipedia.org/wiki/Gases_do_efeito_estufa)

por questões ambientais, mas também técnica e financeiras. Os sistemas propulsores são diretamente afetados pela qualidade do combustível que utilizam. Seus estudos indicam que quanto maior o teor de enxofre no combustível, maior o índice de corrosão interna no maquinário da embarcação, devido a formação de óxidos de enxofre, que ao reagir com a umidade do ar, pois, como referido anteriormente, são gases higroscópicos, estes formam ácidos em forma gasosa, resultando em corrosão (ABS, 2015).

Tendo em vista a entrada em vigor dos novos limites de enxofre nos combustíveis, a Tabela 1 ilustra como essa decisão pode vir a ser incoerente. Os resultados nela apresentados evidenciam que, apesar do alto índice de redução das emissões de gases SO<sub>x</sub> usando combustíveis com teores de enxofres menores, os óxidos de carbono (CO<sub>x</sub>), que são gases de efeito estufa (GHG), continuam com índices praticamente inalterados. Nota-se também que a carga de operação do motor tem um papel relevante, o que favorece ainda mais a proposta de CUDINA (2015) de se alterar a forma de cálculo do indicador do grau de emissões de gases CO<sub>x</sub> estabelecida pela IMO, denominado EEDI<sup>18</sup>.

**Tabela 1 - Resultados específicos para emissões de gases e PM (g/kWh)<sup>19</sup>**

Load (%MCR <sup>19</sup> )	Fuel	SFC <sup>16</sup> (g/kWh)	PM (g/kWh)	NO <sub>x</sub> (g/kWh)	CO <sup>17</sup> (g/kWh)	HC (g/kWh)	CO <sub>2</sub> <sup>18</sup> (g/kWh)	SO <sub>2</sub> (g/kWh)
50-55	HFO	193	-	7,49(1,0%)	1,05(3,8%)	0	620(0,5%)	4,62 (6,18) (1,6%)
65-70	HFO	188	0,53(1,1%)	8,49(1,6%)	0,74(11,0%)	0	603(0,9%)	4,62 (6,02) (1,2%)
90	HFO	189	0,69(1,3%)	10,71(0,6%)	0,30(4,9%)	0	607(1,2%)	4,57 (6,05) (1,2%)
55-60	MGO <sup>20</sup>	204	0,37(2,9%)	7,91(1,3%)	1,28(3,4%)	0	646(0,7%)	0,13 (0,12) (12,0%)
70	MGO	196	0,28(NA)	9,13(1,5%)	0,67(12,0%)	0	622(1,9%)	0,10 (0,12) (14,0%)
85-90	MGO	191	0,38(11%)	9,57(1,1%)	0,33(9,3%)	0,03(140%)	607(0,7%)	0,14 (0,11) (23,0%)

(WINNES e FRIDELL, 2009).

A relação existente entre emissão de gases, carga e temperatura de funcionamento do motor, e velocidade de referência mostra-se como uma equação complexa de ser resolvida alterando-se unicamente o combustível utilizado (CUDINA, 2015; DEVANNEY, 2011; EIDE e colab., 2011; KASPER

<sup>18</sup> EEDI - índice de eficiência energética por design - medida implantada pela IMO para mitigar as emissões de gases CO<sub>x</sub>. Para maiores informações e detalhes consultar (ZACHARIADIS, 2011) e <<http://www.imo.org/en/ourwork/environment/pollutionprevention/airpollution/pages/technical-and-operational-measures.aspx>>

<sup>19</sup> Resultados apresentados para um motor Diesel 4.5-MW de um navio tanque operando com HFO ou MGO com três cargas operacionais consumos específicos de combustível distintos.

e colab., 2007; LAMAS e colab., 2015; LINDSTAD, e colab., 2015; MARÍA e colab., 2017; WINNES e FRIDELL, 2009).

Segundo Hobbs e colab (2000) as emissões dos gases NOx e HC possuem índices mais elevados não em virtude de um maior consumo de combustível ou seu teor de enxofre, mas sim devido à temperatura de funcionamento e carga operacional dos motores.

A tabela 2 descreve os índices de emissões da combustão de diferentes combustíveis, o residual (HFO) e o destilado MDO<sup>20</sup>. Nota-se que a grande diferença encontra-se unicamente nas emissões de SO<sub>2</sub>, enquanto os demais índices sofrem poucas variações.

**Tabela 2 - Índices de emissões provenientes da combustão de combustíveis residuais e destilados (HFO e MDO, respectivamente)**

Fuel	PM (g/kWh)	NOx(g/kWh)	HC (g/kWh)	CO <sub>2</sub> (g/kWh)	SO <sub>2</sub> (g/kWh)
HFO	0,42-1,25	14,0	0,5	677	11.5
MDO	0,3	13,2	0,5	645	1,0-4,1

(WINNES e FRIDELL, 2009).

Uma vez que a redução do teor de enxofre nos combustíveis marítimos mitigam muito mais as emissões de gases SOx, LINDSTAD e colab. (2015) defende que a IMO deveria reconsiderar essa decisão e permitir que se continue usando o combustível residual fora das ECA's, pois a maior parte das atividades de navegação ocorre fora delas, ainda mais pelo fato do combustível utilizado não ser a única variável em questão (CALLEYA e colab., 2015; DEVANNEY e BEACH, 2010; LAZARIDIS e colab., 2008; REHMATULLA e colab., 2017).

Os gases SOx tem efeitos refrigerantes na atmosfera, ou seja, amenizam os efeitos das emissões de GHG's (LINDSTAD e colab., 2015) uma redução isolada dos índices de emissão de gases SOx, por fim, contribuiriam para o aquecimento global (Fig 2). Assim, com essa concessão, as embarcações, quando navegando, auxiliariam o controle ambiental.

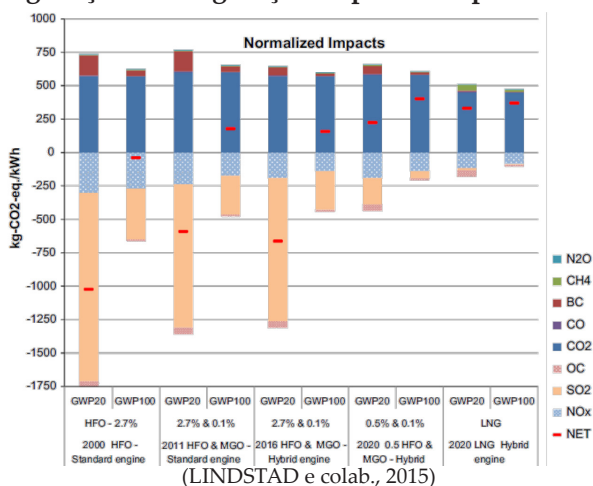
Concernente ao aquecimento global, tendo em vista a redução de GHG e a consequente mitigação de seus efeitos, a IMO adotou uma

<sup>20</sup> MDO - óleo diesel marítimo - combustível destilado semelhante ao MGO e ao diesel automotivo, porém com diferentes teores de carbono e índice de cetano, além de especificações distintas quanto ao armazenamento. Para maiores detalhes consultar GUENT (2012)

emenda ao Anexo VI da MARPOL; o EEDI. Em suma, o EEDI atingido por uma embarcação é um índice que representa a quantidade de CO<sub>2</sub> emitido por tonelagem de porte bruto e velocidade de cruzeiro, medida em knots<sup>21</sup> (CALLEYA e colab., 2015; CUDINA, 2015; DEVANNEY e BEACH, 2010; IMO, 2005). Essa emenda entrou em vigor em 15 de julho de 2011, e esse índice passou a ser mandatório a todos os navios afretados a partir de 1º de janeiro de 2013 (IMO, 2005; MEPC 203(62), 2012).

Entretanto, há autores que afirmam que algumas dessas novas regulamentações adotadas para o EEDI devem ser revistas, pois apresentam inconsistências no tocante à realidade encontrada pelas embarcações ao desempenharem as atividades para as quais foram designadas. Segundo esses autores, o modelo atual falha em pontos cruciais quanto à segurança, sustentabilidade, desempenho, e prioridades (CALLEYA e colab., 2015; CUDINA, 2015; DEVANNEY, 2011). ZHENJU (2013) aponta para a importância dessa emenda da IMO uma vez que a indústria marítima é responsável por um percentual elevado de emissões de CO<sub>2</sub> (Fig 3). O mesmo autor defende a implantação imediata de novas normas e a redução do percentual de enxofre no combustível marítimo. Porém, ainda há divergências quanto à eficiência e a forma como as normas e metas vêm sendo estabelecidas (LANE, 2011).

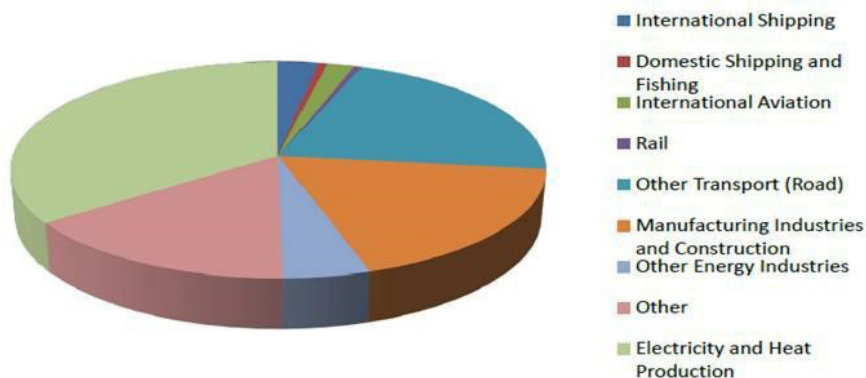
**Figura 2 – Média de Impacto do aquecimento global em horizonte de 20-e-100 anos em kg equivalentes de CO<sub>2</sub> por 1000 kWh para as trocas investigadas (25% da distância em ECA) em função do combustível, ano de legislação e configuração de potência (padrão ou híbrido)**



<sup>21</sup> Knot - unidade de medida usada no meio marítimo para determinar a velocidade de uma embarcação. 1 knot equivale à uma milha náutica por hora (nm/h)



**Figura 3 – índices globais de emissão de CO<sub>2</sub>**



(ZHENJU, 2013)

## 2.2 ASPECTO ECONÔMICO

Sob uma perspectiva econômica, a redução da emissão de gases por tonelagem bruta por meio das EOS's<sup>22</sup> é uma medida viável e que já vem sendo adotada (BOUMAN e colab., 2017; LINDSTAD e colab., 2012). As medidas EOS são as substituições das embarcações menores por outras de maior porte, transportando assim uma quantidade maior de carga com um número menor de embarcações (LINDSTAD e colab., 2012; SMITH e colab., 2014). Contudo, deve-se ressaltar que essas medidas requerem grandes investimentos financeiros, mas com resultados expressivos se analisados sob a perspectiva de otimização de custos e retorno de investimento no longo prazo.

Essa prática é capaz de reduzir os índices de emissões de poluentes em até 30% até 2050 (BOUMAN e colab., 2017; LINDSTAD e colab., 2012); isso sem alterar o combustível utilizado; e, embora a estimativa de reposição dessas embarcações seja em torno de 25 anos, pois dar-se-

<sup>22</sup> EOS - economia de escala - modelo econômico que organiza o processo produtivo de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos no processo, almejando obter resultados de baixos custos de produção e o incremento de bens e serviços. No caso da indústria marítima resume-se em substituir embarcações defasadas por embarcações mais modernas e maiores, com maior capacidade de carga para reduzir, no total, o número de embarcações operando, porém transportando o mesmo volume de cargas.



ia de forma gradativa, os resultados obtidos na ordem de 30% são bons indicadores de que o modelo deve ser considerado.

Esses grandes investimentos financeiros não são alocados unicamente para a construção de novos navios, mas também para os portos, pois estes teriam de se adequar para receberem embarcações maiores, além de terem de se reestruturar para atender as demandas dos novos navios, tanto na questão de otimização do carregamento, como do abastecimento de combustível, sejam residuais ou alternativos (LINDSTAD e colab., 2012). Neste contexto, caso os portos não recebam tais investimentos, se modernizando e reestruturando para receberem embarcações de maior porte; algumas rotas teriam de ser revistas, alterando a logística e consequentemente o preço final dos produtos, pois esses poderiam ter seus custos elevados em virtude da alteração do local de carga e descarga dos mesmos (SWEDISH MARITIME ADMINISTRATION, 2009; THANOPOULOU e STRANDENES, 2017; VIERTH e colab., 2015).

Ainda dentro do aspecto econômico, apesar de ser uma medida técnica, deve-se destacar a prática de navegação com velocidade reduzida (BENTIN e colab., 2016; LINDSTAD e colab., 2011; SMITH e colab., 2014). Essa medida passou a ser adotada quando os preços nos combustíveis subiram e devido a classificação de certas regiões como ECA's por parte da IMO. Essa medida apresenta resultados interessantes, e.g a redução nos índices de poluentes em até 30% nos GHG decorrentes de uma redução no consumo de combustível (LINDSTAD e colab., 2011). Entretanto, essa medida apresenta a contrapartida de requerer mais embarcações navegando de modo a equilibrar a demanda (CRIST, 2009; LINDSTAD e colab., 2011; IMO, 2009) ao passo que as medidas de economia de escala reduzem o número de embarcações operando.

A navegação em velocidade reduzida também apresenta contrapartidas do ponto de vista ambiental; e.g, as emissões de NOx tendem a aumentar nestas circunstâncias devido ao motor operar com rotação e cargas operacionais diferentes do ideal (LAMAS e colab., 2015; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014). Além disso, as emissões de HC também aumentam com essa prática, pois a combustão perde eficiência nessas condições devido a queima do combustível ser incompleta (HOBBS e colab., 2000; LISS e colab., 1997; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014)

Em razão da dificuldade de conciliar o aspecto ambiental e o econômico, segundo NIKOPOULOU e colab. (2012), um sistema *cap and*

*trade*<sup>23</sup> mostra-se como uma solução inteligente. Em suma, este sistema é baseado em uma estratégia de mercado e não em normas e regras. As emissões de poluentes são tratadas como commodities, e então negociadas no mercado, o que permite que as empresas e indústrias que geram emissões de poluentes façam investimentos em estudos e implantem tecnologias mitigatórias assegurando um retorno financeiro desses investimentos em um tempo menor (NIKOPOULOU e colab., 2012). As empresas de navegação não se interessam por tal modelo (DEVANNEY, 2011; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012), porém, sua aplicação proporcionaria bons resultados, se realizados nas instalações portuárias, principalmente naquelas cuja principal fonte energética emita um índice elevado de GHG e SO<sub>x</sub> (BALLINI e BOZZO, 2015; WINNES e colab., 2015).

No que tange aos investimentos nas embarcações visando o controle ambiental, existe a inviabilidade de se investir na readequação das embarcações mais antigas dependendo da escolha das tecnologias a serem usadas (CALLEYA e colab., 2015; CRIST, 2009; KASPER e colab., 2007; LINDSTAD e colab., 2012; REHMATULLA e colab., 2017). Dentro do aspecto econômico, devido ao ciclo de vida das embarcações, em média de 25 a 30 anos (CALLEYA e colab., 2015; GILBERT e colab., 2017; GILBERT, 2014), há um senso comum de que o melhor curso a ser tomado é investir em inovações tecnológicas nas novas embarcações, inclusive com técnicas inovadoras no processo de construção. GILBERT e colab. (2017) apresenta um panorama dessas técnicas na produção de novos navios reduzindo as emissões de CO<sub>2</sub> em toda a cadeia do processo de produção, reaproveitando 100% ou 50% dos cascos. As emissões de CO<sub>2</sub>, aplicando esse modelo de reutilização do aço em cada caso são reduzidas em 29% e 10%, respectivamente.

Uma vez que a implantação de novas tecnologias é sempre melhor com navios ainda em projeto ou novos, o que garante um tempo de vida útil suficiente para reaver parte dos valores alocados nesses investimentos (EIDE e colab., 2011; NIKOPOULOU e colab., 2012; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014; SMITH e colab., 2014), no caso de navios mais velhos, existem inúmeros fatores que não são atraentes para as empresas de navegação; e.g a readequação dos tanques de combustível para armazenarem

---

<sup>23</sup> Cap and trade - um sistema criado para controlar as emissões de carbono e outras formas de poluição atmosférica através das quais é definido um limite superior à quantidade que uma determinada empresa ou organização pode produzir, mas que permite que uma capacidade maior de emissões seja comprada de outras organizações que não usaram a quantidade total permitida.

combustíveis como o LNG, um combustível que possui teor de enxofre muito baixo (ADAMCHAK, 2011; DAVIES e FORT, 2017; KOLWZAN e NAREWSKI, 2012), e com baixos índices de emissões de poluentes (KUMAR e colab., 2011; LAZARIDIS e colab., 2008) faz com que o navio perca capacidade de carga, podendo apresentar um índice de emissão de poluentes até maior se analisado por tonelagem carregada (CALLEYA e colab., 2015; REHMATULLA e colab., 2017; CORBETT e colab., 2017).

### 2.3 ASPECTO TECNOLÓGICO

Ao mesmo tempo em que na esfera econômica essas novas normas restringem o comércio e impõem desafios quanto à viabilidade (DEVANNEY, 2011; LAI e colab., 2011), na esfera da inovação elas impulsionam o desenvolvimento de novas tecnologias (BOUMAN e colab., 2017; LANE, 2011; LINDSTAD e colab., 2012).

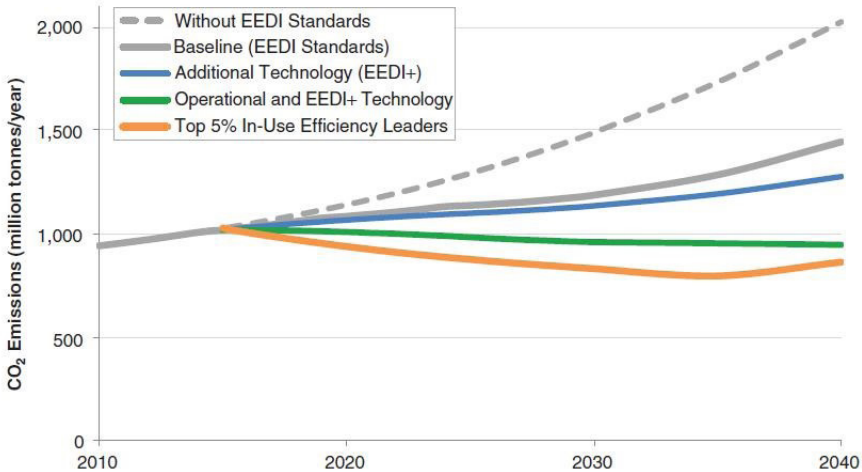
Para Lindstad e colab. (2015), a IMO está optando por atingir metas específicas para cada poluente de forma individualizada, o que se mostra ineficaz no longo prazo tanto ambiental quanto financeiramente. As emissões de SO<sub>x</sub> e NO<sub>x</sub> devem ser mitigadas com o mesmo afincio que os GHG, principais responsáveis pelo aquecimento global, (IMO, 2009. ; SMITH e colab., 2014) logo, os desenvolvimentos tecnológicos devem ser concomitantes (BOUMAN e colab., 2017; CALLEYA e colab., 2015; LINDSTAD e colab., 2015; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014). As novas tecnologias devem visar reduzir as emissões de gases conforme normas e emendas estabelecidas no Anexo VI da MARPOL, mas em sua totalidade, e não individualmente (GILBERT, 2014).

### O EEDI E AS EMISSÕES DE GHG

Atualmente as soluções mais adotadas para se reduzir o índice de emissão de poluentes e dos GHG têm sido a navegação em velocidade reduzida ou a alteração do combustível utilizado (GILBERT, 2014; LINDSTAD e colab., 2015; WANG e LUTSEY, 2014). O EEDI veio como uma medida de controle da IMO para quantificar o índice de emissão desses gases e é considerada por muitos como uma decisão acertada (CRIST, 2009). Conforme pode ser constatado na figura 4, a implantação da medida de fato levará a uma redução substancial nos índices de emissões de CO<sub>2</sub>. Porém, alguns estudiosos apontam para inconsistências na forma

como esse índice é calculado, o que, sob a perspectiva dos armadores, compromete a eficiência da medida (CUDINA, 2015; DEVANNEY, 2011; DEVANNEY e BEACH, 2010).

**Figura 4 – Projeção das reduções nos índices de emissões de CO<sub>2</sub> com a implantação do EEDI**



(CRIST, 2009).

Para Devanney (2011) o EEDI limita a potência instalada, e essa limitação leva os engenheiros a instalarem motores de menor calibre com rotações mais altas. Esses motores têm um consumo específico de combustível mais elevado e requerem um propulsor menor e menos eficiente. Assim, para um VLCC<sup>24</sup> ser compatível com o EEDI imposto pela IMO, esse navio consome mais combustível, pois os motores operando em rotações mais altas automaticamente consomem mais combustível. Em situações onde o mercado não está em alta, i.e. com preços de combustíveis mais elevados e um número menor de embarcações operando, estes navios-tanque compatíveis com o EEDI têm a sustentabilidade de suas atividades comprometidas, em decorrência de aumentarem o custo operacional devido a este consumo mais elevado (DEVANNEY, 2011)

Na questão da segurança e desempenho, CUDINA (2015) afirma que o modelo de cálculo atual do EEDI força os engenheiros e arquitetos navais a estabelecerem a taxa de serviço contínua do sistema propulsor

<sup>24</sup> VLCC - Navio tanque com capacidade de carga de até 250.000 toneladas de óleo bruto.

(CSR<sup>25</sup>) em 90% da taxa máxima de serviço específica (SMCR<sup>26</sup>), o que, em contrapartida, leva a um problema de escassez de potência do motor ao navegar em condições de mar adversas. Sob essas condições, a segurança do navio é reduzida, e tanto a carga quanto a tripulação ficam em risco.

Essa redução da segurança do navio, sua tripulação e carga acabam por elevar o valor do seguro da embarcação pago pelos armadores, ademais, a forma de cálculo atual do EEDI favorece navios cujos designs são para motores com potências mais baixas; e com baixas SCMR, o que tem feito com que os engenheiros e projetistas tentem vencer essa barreira alterando o formato do casco, dentre outras modificações estruturais (CALLEYA e colab., 2015; CUDINA, 2015; HAYMAN e colab., 2000; LAZARIDIS e colab., 2008; ZACHARIADIS, 2011).

Diante desses desafios, o SMI<sup>27</sup> (*ship model impact* – modelo de impacto de navio) (CALLEYA e colab., 2015) apresenta-se como uma ferramenta muito eficaz, pois permite a simulação de cenários diversos para análises mais precisas, obtendo, para navios idênticos, resultados diferentes; o que fortalece os argumentos para alterar a forma de cálculo do EEDI. Segundo DEVANNEY, (2011), esse índice está sendo calculado de forma generalizada, em suas palavras, “[...] baseado em uma visão estática do mundo [,,,]”, o que compromete sua eficiência. O EEDI deve ser baseado nas situações reais enfrentadas por embarcação (CUDINA, 2015).

No contexto do EEDI, a ferramenta SMI agrega muito valor (REHMATULLA e colab., 2017) uma vez que as análises de cenários feitas pela ferramenta se baseiam nas CRM's<sup>28</sup> (Carbon Reduction Measures – Medidas redutoras de Carbono) e se dão sob perspectivas econômicas, logísticas, operacionais e de infraestrutura. O uso adequado da mesma permite que engenheiros e projetistas calculem e simulem medidas necessárias para fazer adaptações nas embarcações em operação, incluindo inovações em projetos futuros com soluções mais abrangentes e propostas para alterações estruturais e mecânicas nas embarcações visando avanços tecnológicos em um horizonte de 40 anos a partir de sua implementação..

---

<sup>25</sup> CSR - é a potência com à qual o motor opera, incluindo a potência extra para condições de mar adversas. Para maiores detalhes consultar ROBERTSON (2017)

<sup>26</sup> SMCR - é taxa máxima exigida pelo estaleiro ou proprietário (às vezes contratual) para a operação contínua do motor. Para maiores detalhes consultar ROBERTSON (2017)

<sup>27</sup> SMI – ferramenta computacional que permite simulações do uso de tecnologias distintas nas embarcações, tanto para projetos iniciais quanto para adaptações em embarcações em operação.

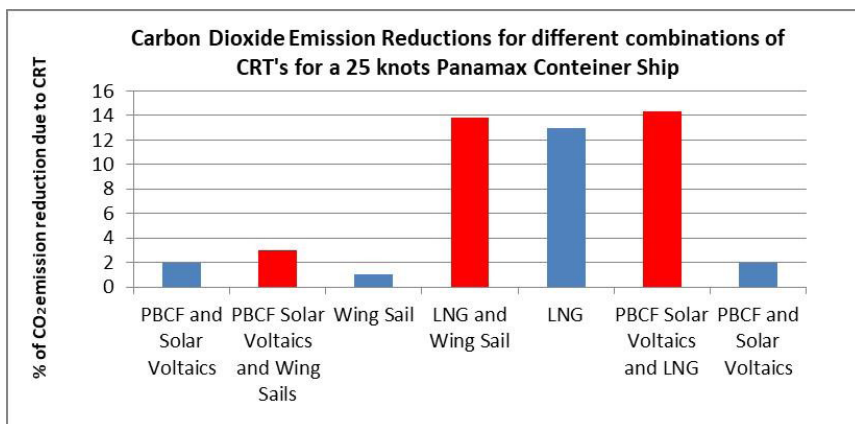
<sup>28</sup> CRM - medidas usadas nas embarcações para reduzir os índices de emissões de Carbono.

As CRM's podem são classificadas de duas formas:

CRO's – *Carbon Reduction Operations* – Operações para redução de carbono – essas se referem às formas como os navios devem operar visando atingir o EEDI; e.g. navegar em velocidade reduzida, traçar derrotas em função das condições de mar (BENTIN e colab., 2016; KASPER e colab., 2007; LINDSTAD e colab., 2011; WALSH e colab., 2017).

CRT's – *Carbon Reduction Technologies* – Tecnologias redutoras de carbono – essas se referem às tecnologias em estudo e/ou em uso para se adaptar ou implantar nos navios em operação e/ou em fase de desenvolvimento; e.g. novos combustíveis, novos sistemas de propulsão, sistemas de reaproveitamento energético, alterações estruturais nas embarcações dentre outros.

Figura 5 – Redução de gases CO<sub>2</sub> com o uso de diferentes CRT's



As combinações de CRT's são apresentadas em vermelho (exceto PBCF<sup>29</sup> e painéis solares) (CALLEYA e colab., 2015)

A Figura 5 apresenta os resultados do uso do SMI usando quatro CRT's diferentes aplicadas em um navio *Panamax*<sup>30</sup> com velocidade de 25 *knots*. Apesar da redução dos índices de emissões, a alteração do combustível utilizado, HFO para LNG, fez com que a capacidade de carga do navio fosse reduzida devido às particularidades desse combustível (CALLEYA e colab., 2015; LAZARIDIS e colab., 2008; NIKOPOULOU

<sup>29</sup> PBCF - propulsor marítimo dotado de um hélice auxiliar em sua extremidade (Fig 6)

<sup>30</sup> Panamax - designação de navio cuja boca máxima permite cruzar o canal do Panamá (para melhor definição de *boca máxima*, favor consultar o manual de Arte Naval (FONSECA, 2006)

e colab., 2012). Desta forma, devido a essa redução, o índice de emissão de GHG por unidade de carga aumentou. A tabela 3 identifica as CRT's usadas no estudo em questão: PBCF's (Fig 6), LNG<sup>31</sup>, painéis solares para os sistemas auxiliares e propulsão eólica (WASP<sup>32</sup>) (Fig 7); no estudo analisado foram as tradicionais velas<sup>33</sup>, porém modernizadas.

**Tabela 3 – Resultados obtidos para um navio contêiner Panamax de 25 knots após 35 dias de testes**

CRT	Baseline	PBCF	Solar Cells	LNG	Wing Sails	PBCF, Solar Cells, LNG and Wing Sails
CO2 (tonces/day)	274,4	266,6	272,4	237,6	269,0	229,9
% reduction	0,0%	2,1%	<0,1%	12,8%	1,2%	15,6%
CO2/design cargo	0,0078	0,0076	0,0078	0,0097	0,0077	0,0094
% reduction	0,0%	2,1%	<0,1%	-24,80%	1,2%	-20,80%
EEDI (gCO <sub>2</sub> /t nm)	43,0	42,7	43,0	53,4	42,9	53,0
% reduction	0,0%	0,6%	<0,1%	-24,20%	0,1%	-23,30%

(CALLEYA e colab., 2015)

Ainda referente a redução de gases do efeito estufa, Lamas e colab. (2015) apresenta um estudo técnico sobre a viabilidade do uso de hidrogênio como combustível marítimo; assim como Lindstad e colab. (2015) defendem que a melhor linha de ação a ser tomada é desenvolver navios inteligentes, com módulos de navegação distintos com motores que possam operar tanto com o combustível residual quanto com os destilados e LNG. Nesses navios, os dados desejados; e.g, derrota prevista. i.e; o trajeto delimitado na carta náutica, velocidade de navegação, economia de combustível e índice de redução são inseridos

<sup>31</sup> LNG - gás natural liquefeito.

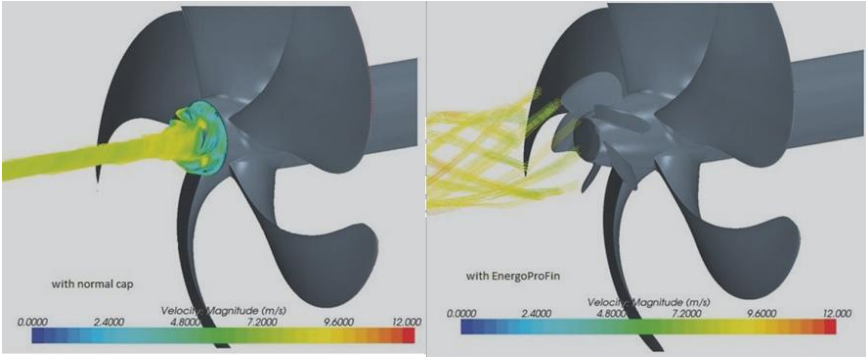
<sup>32</sup> WASP - designação para sistemas auxiliares que fazem uso dos ventos para auxiliar na propulsão da embarcação.

<sup>33</sup> Vela - peça em lona, brim ou outro tecido natural ou sintético apropriado, destinada a, recebendo o sopro do vento, impelir as embarcações. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labnav/textos/tgl0230p.htm>



em um programa computacional que analisa as variáveis e define tudo automaticamente; a carga operacional e a rotação do motor, o combustível utilizado e a velocidade de navegação, incluindo opções de modos de navegação; econômico, ecológico, veloz e ECA's, (um modo específico para navegar dentro das ECA's).

**Figura 6 – Diferença entre propulsores regulares e PBCF's**



(POSPIECH, 2015).

A figura 6 ilustra como o PBCF (à direita) reduz os vórtices na extremidade do propulsor, reduzindo o torque necessário para vencer o arrasto atuante na embarcação o que proporciona, por conseguinte, uma redução no consumo de combustível e nos índices de emissões de poluentes.

**Figura 7 – WASP's – sistemas auxiliares de propulsão eólica**



À esquerda uma imagem ilustrativa do uso de velas; à direita uma imagem real de um navio de apoio *offshore*<sup>34</sup> com rotores Flettner em ambas as extremidades da embarcação

(MARLE, 2015).

<sup>34</sup> Offshore - no contexto marítimo, é um termo em língua inglesa que se refere às atividades de prospecção, perfuração e exploração de petróleo e gás natural ao largo da costa.



Concernentes às tecnologias computacionais, Bentin e colab. (2016) apresenta o estudo de um algoritmo designado para traçar e corrigir automaticamente as derrotas<sup>35</sup> do navio de acordo com as ondas e o vento. O uso exclusivo dessa tecnologia proporcionou economias de energia na ordem de 4% a 8%, consequentemente reduzindo o consumo de combustível e os índices de emissões de poluentes. Também foram realizadas, simulações desse algoritmos acompanhados de WASP's as quais apresentaram resultados ainda mais promissores, porém o uso das WASP's acabam por reduzir a capacidade de carga das embarcações ao mesmo tempo em que variam muito dependendo da carga transportada a bordo.

## EMISSÕES DE NOX E SOX

Atualmente, para os gases NOx é possível reduzir suas emissões em grandes proporções. Há uma gama considerável de tecnologias disponíveis para reduzir suas emissões com um alto índice de eficiência (NIKOPOULOU e colab., 2012; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014). Um exemplo é o método conhecido como HAM<sup>36</sup> (*humid air method*) em que o ar admitido no cilindro do motor é previamente umidificado antes de ser injetado na câmara de combustão. Esse método reduz as emissões em até 80%. Outros métodos são a recirculação dos gases de exaustão e a emulsão de água, misturada com combustível, porém ambos são considerados ineficientes uma vez que as reduções mostram-se inferiores a 50% (NIKOPOULOU e colab., 2012).

Há também três métodos que estão diretamente relacionados à combustão do combustível pelos motores. Um desses métodos é o de aumentar a pressão do ar de lavagem: dessa forma consegue-se admitir uma quantidade de ar mais pressurizado dentro do cilindro, o que por sua vez permite reduzir a temperatura de combustão, e consequentemente, as emissões de NOx (KARAN, 2017; KOLWZAN e NAREWSKI, 2012; VANDEBROEK e BERGHMANS, 2012). Os turbocompressores duplos, i.e. turbinas em série, onde o fluido de descarga da primeira turbina é admitido na entrada da segunda; funcionam com o mesmo princípio, maior injeção de ar com pressão mais elevada dentro do cilindro e consequente redução da temperatura de combustão. Por fim, têm-se os novos designs que inibem a formação de gases

---

<sup>35</sup> Derrota - termo náutico usado para se referir ao trajeto a ser seguido durante a navegação.

<sup>36</sup> HAM - método de redução das emissões de NOx baseado na umidificação do ar de admissão do motor.

NO<sub>x</sub>, eliminando a necessidade de se investir em intervenções externas (KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; NIKOPOULOU e colab., 2012).

Contudo, para muitos estudiosos, a tecnologia mais eficaz é a redução catalítica, ou SCR<sup>37</sup> (*selective catalytic reduction*). O uso dessa tecnologia reduz as emissões em até 95%. Os principais aspectos a serem considerados quanto ao seu uso estão em seus custos operacionais, de implantação e manutenção (EYRING e colab., 2005; LLOYD'S REGISTER, [S.d.]; NIKOPOULOU e colab., 2012; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014).

Para os gases SO<sub>x</sub>, as opções atuais são a troca do combustível residual por destilados com baixo teor de enxofre, LNG ou a instalação de depuradores<sup>38</sup> (KARAN., 2017; GILBERT, P. 2014; LINDSTAD, HAAKON e ESKELAND, 2020; NIKOPOULOU e colab., 2012). Porém, os custos de implantação dos depuradores são bem elevados o que faz com que as empresas apresentem receios quanto ao investimento nessa tecnologia em embarcações mais antigas, a despeito de sua alta eficiência. O uso dos depuradores reduz os índices de emissões de SO<sub>x</sub> em até 95% (KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; NIKOPOULOU e colab., 2012; SEDDIEK e ELGOHARY, 2014).

Todavia, mesmo que o uso de combustíveis alternativos e destilados seja a opção mais simples no que tange as emissões de SO<sub>x</sub>, ainda há outro aspecto que torna essa adequação mais desafiadora: o preço dos combustíveis marítimos (CRIST, 2009; KEDZIERSKI, 2012; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012; VIERTH e colab., 2015). A diferença de preços dos combustíveis é expressiva; o MDO é, em média 60% mais caro que o HFO, enquanto que o MGO fica em torno de 79% a mais (NIKOPOULOU e colab., 2012). Não é fácil fazer previsões dos valores dos mesmos ao longo dos anos (CRIST, 2009; FORGET, 2010; KOŁWZAN e NAREWSKI, 2012). Sob essa perspectiva, o uso de depuradores mostra-se mais favorável uma vez que o custo de implantação da tecnologia é estável e realizado uma única vez, sendo certamente recuperado ao longo dos anos e sem necessidade de alteração do combustível residual (HFO). Ademais, a troca de combustíveis apresenta uma contrapartida no processo de refino. O combustível residual (HFO) passa por poucos processos de refino, a produção desse

---

<sup>37</sup> SCR – A redução catalítica seletiva é um método para reduzir as emissões dos gases NO<sub>x</sub> recolhidos na exaustão do motor. Para maiores detalhes consultar NIKOPOULOU e colab., (2012); SEDDIEK e ELGOHARY, (2014); e YANG e colab., (2018).

<sup>38</sup> Depurador - sistema ou aparelho usado para eliminar impurezas de fluidos líquidos ou gasosos. Para maiores detalhes sobre depuradores de SO<sub>x</sub> consultar KARAN, (2017); LINDSTAD e ESKELAND, (2020); MARÍA e colab., (2017); NIKOPOULOU e colab., (2012)

combustível emite menos gases de efeito estufa, ao passo que a produção de destilados e combustíveis mais leves, com teor de enxofre reduzido, obrigatoriamente emitem mais gases de efeito estufa durante o processo de refino (FORGET, 2010; GILBERT, 2014; LANE, 2011).

### **3. METODOLOGIA (INVERTER DE POSIÇÃO COM O TÓPICO ANTERIOR)**

Este trabalho classifica-se, pela sua abordagem, como uma pesquisa qualitativa (GODOY, 2005). A abordagem do trabalho procura descrever, compreender e explicar as relações existentes entre os assuntos discorridos. A avaliação da pesquisa qualitativa se dá pela profundidade com a qual o estudo é desenvolvido, e, conseqüentemente desenvolvido. Sua abordagem é densa, e se além a compreender as variáveis presentes no estudo, descrevendo e explicando-as de modo a relacioná-las entre si (SILVEIRA e GERHARDT, 2009).

O foco proposto é identificar os fatores para o problema em questão, além de descrevê-los, explorá-los e explicá-los, podendo, assim, ser definida como uma pesquisa de objetivo exploratório. A pesquisa qualitativa deve ser abundante em dados brutos e evidências (DUARTE e colab., 2009), assim, consegue-se demonstrar e explicar as conexões entre esses dados. Dessa forma, o objetivo de explorar o cenário proposto dentro da indústria marítima é alcançado de forma coesa. GIL (2008) afirma que a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema. Logo, com os fatores presentes no cenário atual da indústria marítima sendo identificados, explorados, descritos e analisados, pode-se alcançar com êxito o objetivo proposto: apresentar o cenário atual dentro dessa indústria como uma oportunidade de catalisar seu desenvolvimento tecnológico, tornando as atividades mais eficientes e sustentáveis.

A coleta dos dados apresentados se deu por meio de pesquisa bibliográfica, a qual foi realizada através de seleção de diversos materiais; e.g, artigos científicos, relatórios técnicos de convenções e diários diversos de autores variados abordando aspectos distintos do assunto estudado. Para GIL (2008) a principal vantagem da pesquisa bibliográfica é que esta possibilita cobrir uma quantidade maior de casos. Ela permite explorar um único assunto analisando pontos de vista distintos; recurso esse utilizado na elaboração deste artigo. O cenário descrito neste trabalho foi estudado analisando aspectos distintos, porém relacionados entre si. A

relação desses aspectos de forma harmoniosa possibilitam traçar metas para otimizar as atividades marítimas e alcançar a sustentabilidade dentro dessa indústria.

#### 4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

Conforme mencionado, e defendido por alguns estudiosos, a decisão da IMO de alterar o limite do teor de enxofre no combustível marítimo não se mostra uma solução adequada no longo prazo. A medida empregada, focada na redução dos índices de emissão de gases SOx e NOx não altera a emissão dos gases de efeito estufa.

Uma das mais claras consequências da decisão da IMO é o custo oneroso para as empresas de navegação se adequarem às novas normas. A redução do teor de enxofre nos combustíveis implica em despesas elevadíssimas para as mesmas, seja para adequarem suas embarcações com sistemas de depuração dos gases de exaustão, ou na aquisição de combustíveis destilados, tendo em alguns casos de alterar as configurações dos motores e tanques para usarem esses novos combustíveis. Fora a elevação dos preços dos produtos como resultado final do efeito cascata: aumento de custo com combustíveis, frete, tempo de operação nos portos, seguro da embarcação, redução da velocidade de navegação, chegando por fim ao aumento de preço nos produtos finais.

Analizando a questão das medidas operacionais para redução de emissões, tais como as CRO's, que, embora estejam ligadas à redução de gases de efeito estufa, também permitem reduzir a emissão de outros gases como o NOx e SOx, se medidas operacionais variadas forem implantadas mutuamente, as instalações portuárias deveriam participar ativamente para atingir índices de emissões junto as embarcações. Assim, além de contribuírem para o controle ambiental, impulsionariam o desenvolvimento tecnológico, fomentariam a indústria e a economia, podendo obter bons retornos financeiros.

Para tal, os principais portos dos países com grande volume de cargas comercializadas; e.g. Hong Kong, China, Cingapura, Japão, EUA, a maior parte da Europa, dentre outros, teriam de atender as normas impostas para reduzir os índices de emissões de poluentes, e caberia aos seus respectivos governos fiscalizar as atividades portuárias certificando-se de que essas reduzam estes índices. Deve-se mencionar também que, em alguns casos, talvez a principal fonte energética destas estações

portuárias teriam de ser alteradas, pois se os navios não usarem seus geradores internos e passarem a usar a energia oriunda das estações portuárias; a fonte desta energia deve ser limpa, e.g. eólica ou hidrelétrica. Caso contrário, se a energia for do tipo suja; e.g. carvão, termoelétricas, gás natural; que emitem índices elevados de gases COx, NOx ou SOx, o efeito de redução por parte dos navios é anulado com um maior índice emitido pelos portos. Dessa forma, um sistema *cap and trade* para os portos mostra-se como uma opção viável. Além disso, se os navios não tiverem de queimar combustível durante suas operações nos portos, o índice de emissão desses seria mais facilmente atingido, permitindo um retorno financeiro mais rápido, incentivando o investimento em novas tecnologias.

Porém, se os papéis que as estações portuárias poderiam desempenhar em favor do controle ambiental, bem como seus avanços tecnológicos e investimentos forem desconsiderados, a melhor alternativa para os navios contribuírem de forma substancial para o controle ambiental seria por meio da conciliação de tecnologias (BOUMAN e colab., 2017; CALLEYA e colab., 2015; CRIST, 2009; LLOYD'S REGISTER, [S.d.]; NIKOPOULOU e colab., 2012; REHMATULLA e colab., 2017; SHARMINA e colab., 2017).

Tratando-se especificamente dos combustíveis, o fato de simplesmente reduzir o teor de enxofre não apresentar uma solução mais contundente, não significa que não se deve considerar o uso dos combustíveis alternativos.

Lamas e colab. (2015) aponta o hidrogênio como a melhor opção de uso futuro. O mesmo é inviável atualmente devido ao seu custo elevado apesar de que nos testes realizados com o uso de hidrogênio como combustível, os resultados apresentados quanto as emissões de gases apresentam somente uma contrapartida: as emissões de NOx são maiores, o que na prática não representa um problema, pois conforme exposto anteriormente, a redução desses pode ser alcançada com índices de até 95%. Contudo, atualmente, na relação custo-benefício no tocante aos combustíveis, o LNG se mostra como a melhor opção no curto a médio prazo. Seu preço é acessível, mais barato que MGO ou MDO, possui teor de enxofre reduzido e baixo índice de emissões de COx, o que permite atingir o EEDI requerido mais facilmente, além de apresentar fácil adaptabilidade. O modelo de navio proposto por Lindstad e colab. (2015) é equipado com motores capazes de queimar tanto LNG como os combustíveis residuais

e destilados, um grande avanço tecnológico e uma decisão inteligente no longo prazo.

Não obstante, caso os navios em atividade precisem de várias modificações para operar com LNG, essa opção torna-se inviável, pois seu armazenamento requer cuidados especiais e diversas adaptações devem ser feitas nos tanques de combustível dos navios para que esses conservem a pressão e temperatura exigida para o armazenamento do gás na forma líquida. Além disso, existe também o fato dessas alterações poderem causar um efeito contrário nas reduções das emissões de gases de efeito estufa por carga carregada devido à redução da capacidade de carga da embarcação. Além disso, diversas estações portuárias não estão devidamente estruturadas para fornecer o LNG em grandes quantidades (KOLWZAN e NAREWSKI, 2012; LINDSTAD, Haakon e colab., 2012; NIKOPOULOU e colab., 2012; SWEDISH MARITIME ADMINISTRATION, 2009) e seu carregamento é mais demorado se comparado ao HFO, o que gera atrasos e custos operacionais, logísticos e financeiros. Todos esses pontos devem ser analisados cuidadosamente na perspectiva da implantação do modelo EOS, onde os portos teriam de sofrer alterações, adaptações e receber investimentos pesados para que se popularize o uso de LNG nas próximas décadas.

Face ao exposto, pode-se afirmar que a melhor alternativa para as embarcações operando e que se encontram na metade de seu ciclo de vida, seria uma revisão por parte da IMO quanto às normas vigentes, para que essas embarcações não sejam descartadas prematuramente. Os resultados indicam que, no longo prazo, mitigar as emissões de forma isolada em vez de conjunta mostra-se inviável pois, assim, a indústria marítima contribuiria diretamente para o aquecimento global.

A complexidade da situação, somada às incertezas futuras quanto à viabilidade da atividade industrial marítima concernente aos efeitos no meio ambiente decorrentes das atividades desta indústria, acaba por envidar esforços e investimentos em novas tecnologias, uma vez que as novas medidas e implementações por parte da IMO serão mais restritas e aumentadas de forma gradativa. Essa realidade aponta para mudanças no curso dessa indústria que terá de ser engenhosa para se adequar e continuar operando de maneira eficiente e cada vez mais sustentável.

Assim, o resultado da análise desse cenário de mudanças é um conjunto de ações conciliatórias com as seguintes diretrizes:

- Implantar novas ECA's em diferentes partes do globo, reduzindo ainda mais as emissões de poluentes próximos a áreas de alta densidade demográfica;

- Rever a questão do combustível com teor de enxofre reduzido para navios mais antigos, e considerar o uso do combustível atual em mar aberto, uma vez que a média global usada já possui um índice inferior ao limite estabelecido pela IMO;

- Revisar a forma de cálculo do EEDI, não de forma genérica, mas analisando a particularidade de cada embarcação conforme exposto por CUDINA (2015);

- EOS em larga escala com foco em estruturação portuária para viabilizar o uso de LNG e popularizá-lo como combustível marítimo;

Incluir as estações portuárias para reduzirem os índices de emissões de poluentes e trabalharemos junto com as embarcações para reduzir estes índices.

- Estudar modelos semelhantes ao *CAP AND TRADE* para incentivar os investimentos em tecnologias que mitiguem os índices de emissões das instalações portuárias; e

- Conciliação de tecnologias variadas e medidas operacionais; e.g, otimização de rotas baseadas nas correntes e condições climáticas, garantindo menor consumo de combustível, reduzindo automaticamente os índices de emissões de poluentes.

## 5. CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma análise do cenário de mudanças que a indústria marítima enfrentará a partir de 2020 com a entrada em vigor dos novos limites do teor de enxofre nos combustíveis. A exposição e explicação da necessidade de conciliação de três aspectos distintos para atingir sustentabilidade levam a concluir que esse cenário de mudanças, de fato, pode ser considerado como um catalisador do desenvolvimento tecnológico nesse setor, uma vez que estas mudanças incentivam investimentos em pesquisas e desenvolvimentos de inovações tecnológicas.

Os resultados apresentados vão ao encontro de uma linha de ação que se mostra coerente e factível. Algumas das medidas propostas exigiriam esforços diplomáticos para serem concretizados, todavia, todas as propostas se atêm a ideia de atender ao controle ambiental de forma

eficaz, direta e sustentável, tratando o problema como um conjunto único com variáveis distintas relacionadas diretamente entre si.

Dentre as diversas áreas em estudo no setor, no tocante a engenharia, futuros estudos devem ser aprofundados no desenvolvimento de novos sistemas propulsores e motores que possam operar com combustíveis residuais, destilados e principalmente o LNG devido aos seus diversos aspectos favoráveis concernentes aos índices de emissões de poluentes.

Os estudos e desenvolvimentos tecnológicos devem visar o desenvolvimento de navios automatizados (não entendi a dúvida, o trecho a seguir esclarece de que automatização se trata...), com módulos de navegação variados para diferentes situações; e.g ECA, velocidade reduzida, correção automática de rumo de acordo com a corrente, vento e demais fatores externos.. A vinculação de ambas as áreas agregariam grande valor a indústria nos três aspectos analisados. A junção de navios com estas características, somadas à assistência por energia eólica junto com outras ferramentas automatizadas que tracem derrotas de acordo com as condições de mar e meteorológicas merece ser estudada com mais afinco. Atrair suas utilidades juntas ao SMI, provavelmente seja uma aposta alta em termos financeiros, porém com possibilidades reais de ganhos expressivos, podendo até mesmo definir uma tendência a ser adotada nos designs de embarcações futuras.

Portanto, após explorar e analisar os dados levantados neste trabalho, conclui-se que a eficiência esperada por parte da indústria marítima, respeitando e buscando mitigar os efeitos ao meio ambiente, será obtida através de investimentos financeiros atrelados à conciliação de tecnologias variadas de acordo com o propósito específico de cada embarcação.



# CHANGES IN THE MARITIME INDUSTRY AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT

## ABSTRACT

---

The aim of this paper is to present the challenges the Marine Industry is facing as an opportunity to expand the technological development as well as what actions and measures may be taken in order to conciliate the challenges of the targeted environmental control linked to the high efficiency of the activities performed by this industry. The methods used were qualitative bibliographic research with an exploratory approach. The results lead to conclude that the conciliation of technologies, together with a review by the IMO and efforts made by the port facilities to control the emissions of pollutants are the best courses of action to be taken in order to conciliate the present divergences with the current scenario along with the environmental control.

**Keywords:** Sulphur Oxide. Nitrogen Oxides. Green House Gases. Emission of pollutants.

## REFERÊNCIAS

ABS. Fuel Switching Advisory 2015. 2015.

ADAMCHAK, Frederick. LNG AS MARINE FUEL. p. 1–10, 2011.

ANEXO VI, MARPOL. Regras para a Prevenção da Poluição do Ar Causada por Navios. v. 78, n. 58, p. 1–41, 2010.

BALLINI, F. e BOZZO, R. Air pollution from ships in ports: The socio-economic benefit of cold-ironing technology. *Research in Transportation Business and Management*, v. 17, n. 2015, p. 92–98, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.10.007>>.

BENTIN, Marcus e colab. A New Routing Optimization Tool-influence of Wind and Waves on Fuel Consumption of Ships with and without Wind Assisted Ship Propulsion Systems. *Transportation Research Procedia*, v. 14, p. 153–162, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.051>>.

BOUMAN, Evert A. e colab. State-of-the-art technologies, measures, and potential for reducing GHG emissions from shipping ? A review. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, v. 52, p. 408–421, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2017.03.022>>.

CALLEYA, J. e PAWLING, R. e GREIG, A. Ship impact model for technical assessment and selection of Carbon dioxide Reducing Technologies (CRTs). *Ocean Engineering*, v. 97, p. 82–89, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.oceaneng.2014.12.014>>.

CORBETT, James J e colab. Emissions Tradeoffs among Alternative Marine Fuels : Total Fuel Cycle Analysis of Residual Oil , Marine Gas Oil , and Marine Diesel Oil Emissions Tradeoffs among Alternative Marine Fuels : Total Fuel Cycle Analysis of Residual Oil , Marine Gas Oil , and Marine Diesel Oil. v. 2247, n. March, 2017.

CRIST, Phillipe. GHG emissions reduction potential from international shipping. *Romanian Journal of Fiscal Policy*, v. 3, n. 2, p. 48–57, 2009.

CUDINA, P. ANALYSIS OF THE ENERGY EFFICIENCY DESIGN INDEX WITH A PROPOSAL FOR IMPROVEMENT. v. 66, n. 3, 2015.

DAVIES, P A e FORT, E. LNG as a marine fuel: Likelihood of LNG releases. v. 4177, n. July, 2017.

DEVANNEY, Jack. Efficient, Safe Reduction of CO2 Emissions from Shipping. Center for Tankership Excellence, 2011a.

DEVANNEY, Jack. Why EEDI won't work. Tanker operator, p. 14–16, 2011b.

DEVANNEY, Jack e BEACH, S. Eedi, a case study in indirect regulation of co2 pollution. Center for Tankship Excellence, On line at: [http:// ...](http://...), 2010. Disponível em: <<http://www.c4tx.org/ctx/pub/eedi.pdf>>.

DUARTE, Emeide Nóbrega e colab. Estratégias metodológicas adotadas nas pesquisas de iniciação científica premiadas na UFPB 10.5007/1518-2924.2009v14n27p170. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 14, n. 27, p. 170–190, 2009.

EIDE, Magnus S. e colab. Future cost scenarios for reduction of ship CO2 emissions. Maritime Policy and Management, v. 38, n. 1, p. 11–37, 2011.

EYRING, V. e colab. Emissions from international shipping: 2. Impact of future technologies on scenarios until 2050. Journal of Geophysical Research D: Atmospheres, v. 110, n. 17, p. 183–200, 2005.

FONSECA, Maurílio. (Capitão-de-mar-e-guerra). VOLUME I. [S.l.: s.n.], 2006. v. I & II.

FORGET, Keith. The changing face of marine fuels and the effects on ship operators. Ship Efficiency conference, p. 8–9, 2010.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4o edição ed. [S.l.]: Atlas, 2008.

GILBERT, P. e colab. The role of material efficiency to reduce CO2 emissions during ship manufacture: A life cycle approach. Marine Policy, v. 75, p. 227–237, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.04.003>>.

GILBERT, Paul. From reductionism to systems thinking: How the shipping sector can address sulphur regulation and tackle climate change. Marine Policy, v. 43, p. 376–378, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.07.009>>.

GODOY, Arilda Schimidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional v.3. n.2, p. 81–89, 2005.

GUENT, Monique B Vermeire. Everything You Need to Know About Marine Fuels. Chevron Product Engineering Department, v. 27, p.

2009, 2012. Disponível em: <[https://www.chevronmarineproducts.com/content/dam/chevron-marine/Brochures/Chevron\\_EverythingYouNeedToKnowAboutFuels\\_v3\\_1a\\_DESKTOP.pdf](https://www.chevronmarineproducts.com/content/dam/chevron-marine/Brochures/Chevron_EverythingYouNeedToKnowAboutFuels_v3_1a_DESKTOP.pdf)>.

HAYMAN, Brian e colab. Technologies for reduced environmental impact from ships - Ship building , maintenance and dismantling aspects. ENSUS 2000 Marine Science and Technology for Environmental Sustainability Department of Marine Technology and Science and Coastal management, v. 1, p. 2–12, 2000.

HOBBS, Peter V e colab. Emissions from Ships with respect to Their Effects on Clouds. *Journal of the Atmospheric Sciences*, v. 57, n. 16, p. 2570–2590, 2000. Disponível em: <[http://journals.ametsoc.org/doi/abs/10.1175/1520-0469\(2000\)057%3C2570:EFSWRT%3E2.0.CO;2](http://journals.ametsoc.org/doi/abs/10.1175/1520-0469(2000)057%3C2570:EFSWRT%3E2.0.CO;2)>.

HOPKINS, FRANCES E.; TURNER, SUZANNE M.; NIGHTINGALE, PHILIP D.; STEINKE, MICHAEL; BAKKER, DOROTHEE; LISS, PETER S.; BENDER, Michael L. Ocean acidification and marine trace gas emissions. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 107, n. 2, p. 760–765, 2010.

IMO - INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. ANEXO VI – Regras Para Prevenção da Poluição do Ar por Navios. MARPOL 73/78. [S.l: s.n.], 2005.

IMO - INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION - Second IMO GHG study., 2009.

IMO - INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. MEPC.280(70) – Data da Implementação da padronização do óleo combustível marítimo sobre a regra 14.1.3 do Anexo VI da MARPOL, 2016. . [S.l: s.n.]. , 2016

KARAN, C 10 technologies/methods for controlling NOx e SOx emissions from ships.

KASPER, A. e colab. Particulate Emissions from a Low-Speed Marine Diesel Engine. *Aerosol Science and Technology*, v. 41, n. February 2015, p. 24–32, 2007.

KEDZIERSKI, Antoine. Sulphur in marine fuels.

KOŁWZAN, K e NAREWSKI, M. Alternative Fuels for Marine Applications. *Latvian Journal of Chemistry*, n. 4, p. 398–406, 2012.

KUMAR, Satish e colab. LNG : An eco-friendly cryogenic fuel for

sustainable development. *Applied Energy*, v. 88, n. 12, p. 4264–4273, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.apenergy.2011.06.035>>.

LAI, Kee-hung e colab. Resources , Conservation and Recycling Green shipping practices in the shipping industry : Conceptualization , adoption , and implications. “Resources, Conservation & Recycling”, v. 55, n. 6, p. 631–638, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.resconrec.2010.12.004>>.

LAMAS, M. I. e colab. Numerical Analysis of Emissions from Marine Engines Using Alternative Fuels. *Polish Maritime Research*, v. 22, n. 4, p. 48–52, 2015.

LANE, Michael. Low sulphur marine fuel options : Technical , environmental & economic aspects Maritime Stakeholder Event. 2011, [S.l.]: Maritime Stakeholder Event, 2011.

LARKIN, Alice e SMITH, Tristan e WROBEL, Paul. Shipping in changing climates. *Marine Policy*, v. 75, p. 188–190, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2016.05.033>>.

LAZARIDIS, Mihalis e colab. An Assessment of Air Emissions from Liquefied Natural Gas Ships Using Different Power Systems and Different Fuels. *Journal of the Air & Waste Management Association*, v. 58, n. 3, p. 404–411, 2008. Disponível em: <<http://secure.awma.org/onlinelibrary/doihandler.aspx?doicode=10.3155-1047-3289.58.3.404>>.

LINDSTAD, Haakon e colab. Maritime shipping and emissions: A three-layered, damage-based approach. *Ocean Engineering*, v. 110, p. 94–101, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.oceaneng.2015.09.029>>.

LINDSTAD, Haakon e ASBJØRN SLETT, Bjørn E. e STRØMMAN, Anders H. The importance of economies of scale for reductions in greenhouse gas emissions from shipping. *Energy Policy*, v. 46, p. 386–398, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.03.077>>.

LINDSTAD, Haakon e ASBJØRN SLETT, Bjørn E. e STROMMAN, Anders H. Reductions in greenhouse gas emissions and cost by shipping at lower speeds. *Energy Policy*, v. 39, n. 6, p. 3456–3464, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2011.03.044>>.

LINDSTAD, Haakon E e ESKELAND, Gunnar S. Environmental regulations in shipping : Policies leaning towards globalization of scrubbers deserve scrutiny. *Transportation Research Part D*, v. 47, n. 2016,

p. 67–76, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2016.05.004>>.

LISS, PETER S.; HATTON, ANGELA D.; MALIN, GILL; NIGHTINGALE, PHILIP D.; TURNER, Suzanne M. Marine Sulphur emissions [and discussion] Atmospheric chemistry of Sulphur in relation to aerosols, clouds and climate. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, v. 352, n. 1350, p. 159–169, 1997.

LLOYD'S REGISTER. *Global Marine Technology Trends 2030 Global Marine Technology Trends 2030*. [S.d.].

MANAADIAR, Hariesh. Difference between Maritime, Shipping, Freight, Logistics and Supply Chain. Disponível em: <<https://www.shippingandfreightresource.com/difference-maritime-shipping-freight-logistics-supply-chain/#>>. Acesso em: 20 jul 2020.

MARÍA, Luis e GOICOECHEA, Nestor e GALARRAGA, Ibon. Adapting the shipping sector to stricter emissions regulations : Fuel switching or installing a scrubber ? *Transportation Research Part D*, v. 57, p. 237–250, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.trd.2017.09.017>>.

MARLE, Gavin Van. Wind Technology could give shipping lines double digit fuel savings. Disponível em: <<https://theloadstar.co.uk/wind-technology-could-give-shipping-lines-double-digit-fuel-savings/>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

NIKOPOULOU, Z e CULLINANE, K e JENSEN, A. The role of a cap-and-trade market in reducing NO<sub>x</sub> and SO<sub>x</sub> emissions: Prospects and benefits for ships within the Northern European ECA. *Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers, Part M: Journal of Engineering for the Maritime Environment*, v. 227, n. 2, p. 136–154, 2012. Disponível em: <[http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84880552063&partnerID=tZOtx3y1%5Cnfile:///D:/BoxSync/baldif/Articles/Journal papers/NIKOPOULOU - The role of a cap-and-trade market in reducing NO<sub>x</sub> and SO<sub>x</sub> emissions.pdf](http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84880552063&partnerID=tZOtx3y1%5Cnfile:///D:/BoxSync/baldif/Articles/Journal papers/NIKOPOULOU - The role of a cap-and-trade market in reducing NOx and SOx emissions.pdf)>.

PETROBRAS. *Manual Técnico de Combustíveis Marítimos*. Manual Técnico de Combustíveis Marítimos. [S.l.: s.n.], 2012.

POSPIECH, Peter. Improved propulsive efficiency by weakening the propeller hub vortex. Disponível em: <<http://articles.maritimepropulsion.com/?page=14>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

REHMATULLA, Nishatabbas e CALLEYA, John e SMITH, Tristan. The

implementation of technical energy efficiency and CO<sub>2</sub> emission reduction measures in shipping. *Ocean Engineering*, v. 139, n. May, p. 184–197, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.oceaneng.2017.04.029>>.

RELATIVO, E L A. Resolução mepc.203(62). v. 203, n. 62, 2012.

ROBERTSON, James S. Basic principles of ship propulsion. *Compartmental Distribution of Radiotracers*, p. 11–28, 2017.

SEDDIEK, Ibrahim S. e ELGOHARY, Mohamed M. Eco-friendly selection of ship emissions reduction strategies with emphasis on SO<sub>x</sub> and NO<sub>x</sub> emissions. *International Journal of Naval Architecture and Ocean Engineering*, v. 6, n. 3, p. 737–748, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2478/IJNAOE-2013-0209>>.

SHARMINA, Maria e colab. Global energy scenarios and their implications for future shipped trade. *Marine Policy*, v. 84, n. April, p. 12–21, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2017.06.025>>.

SILVEIRA, Denise Tolfo. e GERHARDT, Tatiana Engel. A pesquisa científica. [S.l.: s.n.], 2009.

SMITH, T.W.P; ANDERSON, B.A; CORBETT, J.J; PARKER, S; WINEBRAKE, J.J; CHESWORTH, S.; PANDEY, A. *Third IMO Greenhouse Gas Study.*, 2014.

SWEDISH MARITIME ADMINISTRATION. Consequences of the IMO's new marine fuel sulphur regulations. p. 85, 2009.

THANOPOULOU, Helen e STRANDENES, Siri Pettersen. A theoretical framework for analysing long-term uncertainty in shipping. *Case Studies on Transport Policy*, v. 5, n. 2, p. 325–331, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cstp.2017.03.008>>.

UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement. *Experimental Mechanics*. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>.

USHAKOV, Sergey e colab. Effects of high sulphur content in marine fuels on particulate matter emission characteristics. *Journal of Marine Engineering & Technology*, v. 12:3, n. September, 2013.

VANDEBROEK, L. e BERGHMANS, J. Safety aspects of the use of LNG for marine propulsion. *Procedia Engineering*, v. 45, p. 21–26, 2012. Disponível

em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.proeng.2012.08.114>>.

VIERTH, Inge e KARLSSON, Rune e MELLIN, Anna. Effects of more stringent sulphur requirements for sea transports. *Transportation Research Procedia*, v. 8, p. 125–135, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.trpro.2015.06.048>>.

WALSH, Conor e MANDER, Sarah e LARKIN, Alice. Charting a low carbon future for shipping : A UK perspective. v. 82, n. April, p. 32–40, 2017.

WAN, Zheng e CHEN, Yang e TANG, Jiayuan. Decarbonizing the international shipping industry : Solutions and policy recommendations. v. 126, n. September 2017, p. 428–435, 2018.

WANG, Haifeng e LUTSEY, Nicholas. Long-Term Potential to Reduce Emissions from International Shipping by Adoption of Best Energy-Efficiency Practices. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, v. 2426, p. 1–10, 2014. Disponível em: <<http://trrjournalonline.trb.org/doi/10.3141/2426-01>>.

WINNES, Hulda e FRIDELL, Erik. Particle emissions from ships: dependence on fuel type. *Journal of the Air & Waste Management Association* (1995), v. 59, n. 12, p. 1391–1398, 2009.

WINNES, Hulda e STYHRE, Linda e FRIDELL, Erik. Reducing GHG emissions from ships in port areas. *Research in Transportation Business and Management*, v. 17, p. 73–82, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.rtbm.2015.10.008>>.

YANG, Shaolong e colab. Removal of NO<sub>x</sub> and SO<sub>2</sub> from simulated ship emissions using wet scrubbing based on seawater electrolysis technology. *Chemical Engineering Journal*, v. 331, n. x, p. 8–15, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cej.2017.08.083>>.

ZACHARIADIS, Panos. EEDI explained (!). 2011.

ZHENJU, Chuang. Reducing CO<sub>2</sub> emissions from shipping. Disponível em: <<http://gronnfase.blogspot.com/2013/07/wind-assisted-propulsion-of-ships.html>>

Recebido em: 28/01/2020

Aceito em: 04/08/2020



# A POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA NO SÉCULO XXI: RISCOS E CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL DE UM POSSÍVEL RECONHECIMENTO DO HEZBOLLAH COMO ORGANIZAÇÃO TERRORISTA

Mariana Alves da Cunha Kalil<sup>1</sup>

## RESUMO

O objetivo geral deste artigo é observar riscos e consequências do reconhecimento, pelo Brasil, do Hezbollah como organização terrorista. O objetivo específico é a compreensão das questões subjacentes a pressões internacionais por esse reconhecimento. Apresentam-se definições de política externa de defesa, de narcoterrorismo, do Hezbollah, além de utilizarem-se como parâmetros aqueles países que já reconheceram o grupo como terrorista ao lado de frustrações e lições aprendidas pelo Brasil em política externa de defesa em outro período multipolar. Deduzem-se, assim, riscos e consequências no âmbito da Defesa e da Segurança Nacional do reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista pelo Brasil em face de interesses geopolíticos Europeus e dos Estados Unidos, da presença do Brasil na UNIFIL, da importância da África Atlântica para o país diante da crise do Golfo da Guiné e do narcoterrorismo presente na região ao lado da pirataria, além dos riscos e das consequências para a paz da comunidade judaica no Brasil. Conclui-se que o reconhecimento de uma organização como terrorista é de caráter político, devendo assim ser tratado em uma negociação que equilibre, portanto, a vontade de fazer o que parece moralmente correto com riscos e consequências para os interesses de longo prazo do Estado.

**Palavras-chave:** Brasil. Hezbollah. Segurança Nacional.

---

<sup>1</sup> Doutora. Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: mariana.kalil@esg.br / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1302-8339>

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como pergunta de partida quais seriam as consequências e riscos para a Defesa e a Segurança Nacional do reconhecimento do Hezbollah pelo Brasil como organização terrorista. O objetivo geral deste artigo é, dessa maneira, examinar os riscos e as consequências de um reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pelo Brasil, enquanto os objetivos específicos são compreender e ressaltar questões subjacentes a pressões internacionais por esse reconhecimento. Para tanto são estabelecidos parâmetros tais como quais países reconhecem o grupo como organização terrorista e a experiência do Brasil no exercício histórico de política externa de defesa em período de multipolaridade (1902-1945).

Esses parâmetros provocam reflexões sobre lições aprendidas e possíveis frustrações do Brasil caso ceda a pressões sobretudo internacionais para o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista em face da presença de atividades financeiras do grupo em território brasileiro associadas particularmente a atividades de grupos narcotraficantes. Ao lado dos padrões encontrados entre aqueles que reconhecem o Hezbollah como organização terrorista e identificam o narcoterrorismo como fenômeno presente em diversas partes do mundo, essas lições aprendidas e essas frustrações ensejam o encontro de riscos e consequências para a Defesa e a Segurança Nacional do Brasil em caso do referido reconhecimento. Os elementos de consequência e de risco desse reconhecimento seriam decorrentes da geopolítica da região amazônica, do Atlântico Sul e do Oriente Médio, abrangendo: os interesses europeus e dos Estados Unidos na região amazônica, os interesses do Brasil especialmente na exploração de petróleo no Golfo da Guiné, os ganhos do Brasil com a permanência do país em missão de paz das Nações Unidas no Líbano, e a dinâmica árabe-israelense pacífica em território brasileiro.

A compreensão e o destaque a esses componentes de caráter sobretudo geopolítico proporcionam a conclusão de que a criação de uma lista negra de organizações terroristas pode gerar a extensão da categorização de terroristas por potências extrarregionais para grupos nacionais que configuram distúrbio apenas para a segurança pública no Brasil. *No limite*, essa situação ofereceria legitimidade para que a comunidade internacional considerasse o Brasil incapaz de exercer sua soberania, e o princípio de responsabilidade de proteger poderia ser

evocado para justificar não somente bloqueios e sanções contra o Brasil, mas também uma intervenção humanitária no país.

Assim, na segunda parte deste artigo, serão apresentados os conceitos de política externa de Defesa, de narcoterrorismo e de Hezbollah, bem como quais os países reconhecem o Hezbollah como grupo terrorista. Na terceira parte, é explorada a experiência do Brasil em Segurança e Defesa em tempos de multipolaridade, abrangendo frustrações e lições aprendidas, assim como alguns motivos pelos quais o Brasil não reconhece o Hezbollah como grupo terrorista. A quarta parte conclui esta reflexão com riscos e consequências para o Brasil do Reconhecimento do Hezbollah como Organização Terrorista, levando-se em consideração sobretudo valores e interesses da defesa nacional, por meio de tópicos acerca dos Estados Unidos, da Geopolítica e da Questão Ambiental, da Presença do Brasil na UNIFIL, da Questão da África Atlântica e da Paz da Comunidade Judaica no Brasil. Na conclusão, são retomadas as questões levantadas pelo artigo e apontados caminhos para o futuro.

## 2. EXPLORANDO DEFINIÇÕES E PARÂMETROS

### 2.1 POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA NO SÉCULO XXI

A política externa e a democracia, no Brasil, carregam consigo paralelo de ampliação de *players* desde o período de redemocratização na década de 1980 (LOPES, 2013: 141-208). A política externa deixava de ser uma política pública exercida por poucos atores, frequentemente concentrados no Itamaraty, e passava a ser formulada de acordo com os interesses, os valores e o poder de atores domésticos dos setores público e privado, incluindo, por exemplo, o Ministério da Defesa (IDEM; SILVA, 2015).

Neste artigo, não utilizamos a nomenclatura *diplomacia de defesa*, por entendermos *diplomacia* como a *política exterior* avançada pelo diplomata, nos termos de Aron (MOTA, 2010). O militar, por sua vez, não exerceria, por definição, diplomacia, mas suas considerações, sobretudo por meio do Ministério da Defesa, seriam abarcadas pela política externa do país, como reflexo de uma política pública com *inputs* de diversos agentes, havendo, portanto, fóruns e temas nos quais prevalecem considerações de defesa, podendo-se considerar a existência de uma *política externa de defesa* levada a cabo, na prática, pelo plenipotenciário determinado pelo Estado brasileiro.

Entende-se, portanto, que a utilização da nomenclatura *diplomacia de defesa* decorra de uma analogia feita entre os papéis tipicamente exercidos pelos diplomatas e aqueles exercidos por “membros civis e militares que constituem os Ministérios da Defesa e as Forças Armadas” (...) “que produzem e reproduzem práticas sociais relacionadas com o uso não-coercitivo dos recursos da Defesa” (SILVA, 2015: 181). Essa analogia gera, contudo, nomenclatura que, conceitualmente, enseja um quase oxímoro decorrente da confusão entre os conceitos de diplomacia e de política externa que negligencia o debate levado a cabo por consagrados autores como Lima (2000; 2010), Hirst, Lima e Pinheiro (2010), Pinheiro e Milani (2012: 13-32), Saint-Pierre (2011), Lopes (2013: 141-208), Milani e Pinheiro (2013), Fuccille et al (2016), entre outros.

Esses autores entendem que a diplomacia e a defesa são partes distintas da política exterior ainda que, frequentemente, possa a diplomacia fazer referência a questões tradicionais de Defesa Nacional, como a soberania e a não intervenção. Ainda de acordo com os autores mencionados, a tradição de relativo isolamento do Itamaraty à frente da política externa do Brasil não significa somente haver política externa a partir do órgão responsável pela diplomacia do país.

Nesse sentido, quando se trata de temas de Defesa sobre os quais as Forças Armadas têm *input* preferencial, estaríamos falando de uma política externa de defesa, o que é comum no Brasil ao menos desde o período da chancelaria do Barão do Rio Branco, quando, em sua política exterior, não somente fazia cálculos de poder com base nas Forças Armadas do Brasil, como abarcava a posição, por exemplo, do Ministro da Guerra, como será explorado ao longo deste artigo. Quando se trata, ainda, da política externa do Brasil entre 1902 e 1945, enxerga-se período de multipolaridade semelhante ao que se vive no pós-11 de Setembro e que foi aprofundado no pós-crise financeira de 2008.

Argumenta-se aqui que, naquele momento, entre 1902 e 1945, as principais potências com as quais o Brasil poderia diplomaticamente barganhar eram o Reino Unido, a Alemanha, a França e os Estados Unidos. Era nesse contexto que se levava a cabo uma política externa de defesa que fazia parte da política exterior em sentido mais amplo, por meio de missões e acordos militares.

No período pós-2008 – e, sobretudo, no período pós-pandemia do COVID-19 –, seria possível remeter às lições aprendidas entre 1902-1945 em decorrência sobretudo da distribuição multipolar do poder

entre os Estados. Essa distribuição é fundacional para o entendimento de que, embora as ameaças não-convencionais não se enquadrem naquela realidade, é possível encontrar semelhanças suficientes para uma análise comparada. Para tanto, compreende-se que a ordem pós-11 de Setembro é de caráter multiplex, como apresenta Acharya (2014).

A maior diferença entre a ordem multiplex e um mundo multipolar seria o grau de interdependência entre os atores e o grau de descentralização do poder, limitando a possibilidade de hegemonia coletiva das grandes potências em relação aos outros atores em decorrência da existência de arranjos regionais, o que, em cenário multipolar, seria não somente possível como provável (ACHARYA 2014: 9). No entanto, a maior distinção no âmbito das relações estatais seria a proliferação desses arranjos regionais que, no mundo multiplex, teriam maior capacidade de mediação entre o poder concentrado em poucos e seu exercício sobre potências médias como o Brasil (IDEM). Para a análise aqui exercida, no entanto, essas organizações regionais não teriam a capacidade de exercer essa mediação, particularmente por serem voltadas para temáticas diferentes da defesa. Assim, no que diz respeito à política externa de defesa do Brasil nas primeiras três décadas do século XXI, haveria uma tendência de prevalência de uma realidade multipolar sobre as ações do Estado brasileiro.

O exame aqui feito dos riscos e das consequências para o Brasil de um possível reconhecimento do Hezbollah como Grupo Terrorista abarca, portanto, considerações diplomáticas e de defesa, embora majoritariamente associadas a questões de defesa, sobretudo geopolíticas, sendo, portanto, denominadas questões de *política externa de defesa* no século XXI. Na terceira parte deste artigo, serão explorados parâmetros decorrentes de frustrações e de lições aprendidas pela política externa de Defesa do Brasil entre 1902 e 1945, quando, embora não houvesse uma multiplicidade de atores não estatais, havia distribuição de poder semelhante à que ocorre no período de análise do reconhecimento pelo Brasil do Hezbollah como organização terrorista.

## 2.2 NARCOTERRORISMO

O Comitê de Relações Exteriores do Congresso Americano assim define narcoterrorismo: “[N]arcoterrorism, where drug profits fuel terrorism, where drug dealers adopt terrorist tactics in order to further

their own ends, has destabilized several countries of vital interest to the United States” (NARCOTERRORISM AND THE LONG REACH OF U.S. LAW ENFORCEMENT, PART II, 2011). Já o governo da França faz referência à seguinte fonte quando trata de definir o tema (DROGUE-TERREUR, 2020):

Narco-terrorism is one of today's buzzwords in foreign and domestic policy. It should be noted however, that even though the word is frequently used and serves as the foundation of several policy decisions, its definition is ambiguous in that it has different focus and implications depending on what part of the composite word is emphasised (BJORNEHED, 2004: 306).

Percebe-se que a França possui uma narrativa com mais nuances acerca da temática, enquanto os Estados Unidos determinam o conceito baseados no suposto dano que ele teria imposto aos *interesses vitais* do Estado no exterior. É importante enquadrar esse debate naquilo que o Brasil possui de experiência e, no caso dos tomadores de decisão, também de acordo com os interesses de longo prazo do Estado brasileiro.

A experiência do Brasil com supostos grupos terroristas que operariam em solo brasileiro por meio de lavagem de dinheiro a partir de instrumentos constituídos por traficantes de drogas será abordada mais adiante neste artigo. Ela aponta, no entanto, para uma experiência na qual não há ameaças concretas à infraestrutura crítica do país, a alvos civis ou políticos, ou qualquer outro envolvimento doméstico que transforme essa lavagem de dinheiro em ameaça à segurança nacional.

Como afirma Rodrigues (2013), o reconhecimento de grupos como terroristas, no entanto, é de cunho histórico-político:

Opera na definição de terrorismo, portanto, um *efeito de guerra*: o conflito infindável entre verdades em busca de afirmação de outras verdades. Uma guerra cujo triunfo é a sua validação histórica e cuja análise pode ser feita segundo as indicações da genealogia do poder elaboradas por Michel Foucault (2008<sup>9</sup>). Uma genealogia do terrorismo, desse modo, não interessada em desvelar sua suposta essência ou origem, encontraria procedências variadas, tanto na prática dos terrorismos quanto no embate pela construção de verdades acerca do terrorismo (IDEM: 212-213).

No âmbito deste artigo, o reconhecimento de grupos como terroristas faz parte de uma decisão de política externa de defesa que estaria sob pressões geopolíticas com riscos e consequências para o cotidiano da segurança nacional e das relações exteriores do Brasil. É, portanto, objetivo específico deste artigo a compreensão das questões subjacentes a essas pressões, bem como riscos e consequências de um reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista pelo Brasil diante da definição do grupo, do perfil dos Estados que assim o reconhecem e da experiência do Brasil em política externa de defesa em momentos de multipolaridade.

### 2.3 O HEZBOLLAH

O movimento Hezbollah, xiita, é organização complexa que conta com uma estrutura político-administrativa que envolve representação parlamentar (partido político), Conselho Executivo (propõe políticas públicas relacionadas à saúde, trabalho, relações exteriores etc.), Conselho da Jihad, além de contar com um aparato militar e de segurança operacionalizado por meio de uma Organização para Segurança Externa e de uma Organização Islâmica para Resistência. De acordo com as Forças de Defesa de Israel e com Hamzeh (2004), o Hezbollah tem o organograma conforme apresentado no Anexo I.

A partir de 1989, o processo de paz que levou ao fim da Guerra Civil do Líbano (Acordo de Taif) ofereceu oportunidade de o grupo sentar-se à mesa e fundar um partido político homônimo. Em 2019 (Anexo II), ele fez parte da bancada com maior peso no Congresso libanês, contando com 13 assentos, 10,16% do total, não havendo obtido, em termos absolutos, número expressivo de assentos desde a primeira eleição em que participou, em 1992 (8 assentos) (HEZBOLLAH, 2020).

Internamente, desde 2008, o Hezbollah compromete-se a não usar armas de fogo em suas demonstrações políticas contrárias ao governo, que prometeu fazer o mesmo – consenso fruto do Acordo de Doha. Entre a população libanesa, há uma tendência de desassociação entre o partido Hezbollah, que não é automaticamente relacionado a ilegalidades no cenário internacional, e a atuação de seu braço armado - embora o uso de violência contra representantes do Estado de Israel e das grandes potências ocidentais no Oriente Médio seja interpretado de forma ambígua: a condenação moral é amenizada pelo sentimento de nacionalismo.

### 2.3.1 QUEM RECONHECE O HEZBOLLAH COMO ORGANIZAÇÃO TERRORISTA?

O Anexo III oferece tabela com o ano e a forma como os catorze (14) países do mundo que reconhecem o Hezbollah como Organização Terrorista o fazem: se parcial ou totalmente. Fora do Oriente Médio, os únicos países em desenvolvimento que reconhecem o Hezbollah como organização terrorista são Argentina e Paraguai. Ambos cederam o reconhecimento em contexto doméstico polarizado em que buscaram nos Estados Unidos apoio econômico e militar para amenizar tendências de perda de poder pelos Presidentes da República no cargo.

De acordo com os Estados Unidos, a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é local fecundo para lavagem de dinheiro que favorece e financia organizações terroristas islâmicas. Em 1992 e em 1994, a Argentina sofreu dois atentados terroristas perpetrados pelo Hezbollah em seu território. Embora os atentados tenham sido voltados para alvos israelenses, é possível que o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pela Argentina, em 2019, tenha resultado dessa experiência, somada à preocupação com fluxos ilegais na Tríplice Fronteira, à situação econômica do país, que busca proximidade política com os Estados Unidos tanto para contrapor tendências político-partidárias internas, quanto para gerar ganhos financeiros (GONZÁLES, 2019).

No caso do Paraguai, a situação político-partidária doméstica somada à insegurança na Tríplice Fronteira contribuíram para o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista na esteira do pedido de presença militar dos Estados Unidos no país requerida como forma de ajudar a evitar o impeachment do Presidente da República (REDACCIÓN, BBC Mundo, 2019).

## 3. O PARÂMETRO DA EXPERIÊNCIA DO BRASIL EM SEGURANÇA E DEFESA EM TEMPOS DE MULTIPOLARIDADE: FRUSTRAÇÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Como em Garcia (2006: 1-31), Cervo e Bueno (2011: 163-247) e Ricupero (2017: 241-249), pode-se afirmar que, entre 1902 e 1945, o mundo viveu em um sistema multipolar. No Ocidente, havia rivalidades econômicas e militares entre grandes potências: França e Alemanha;



Estados Unidos e Reino Unido; Estados Unidos e Alemanha. O Brasil, à época, ainda buscava destacar-se militar e economicamente no Cone Sul, em face sobretudo das Forças Armadas da Argentina e do Chile.

A crise na Venezuela a partir de 2015 desnudou a presença de interesses geopolíticos de grandes potências como Estados Unidos, Rússia e China na região. O envolvimento de países como Brasil e Argentina na Segunda Guerra Mundial e nas dinâmicas para o estabelecimento do Estado de Israel, além da migração judaica para ambos os países torna sobretudo o Cone Sul local de interesse também do Estado de Israel, especialmente diante da presença maciça de imigrantes sírio-libaneses e do que os Estados Unidos e Israel reconhecem como financiadores e recrutas de movimentos como o Hezbollah tanto na Tríplice Fronteira ABP (Argentina-Brasil-Paraguai), quanto no eixo Colômbia-Venezuela, particularmente associados a organizações de narcotráfico.

A aproximação política do Brasil a Israel durante o Governo Bolsonaro ofereceu espaço para que os governos de Tel Aviv e de Washington tivessem suas posições consideradas com mais atenção na tomada de decisões do país – e o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista representaria vitória geopolítica para os Estados Unidos em relação às suas rivalidades com a Rússia – apoiadora do Irã, principal parceiro extra-Líbano do Hezbollah – e para Israel, em função da dinâmica regional no Oriente Médio e da negativa por parte do Hezbollah, partido político e movimento armado com sede no Líbano, em aceitar a existência de Israel.

Aquele período (1902–1945) fornece interessante laboratório para os tempos atuais, já que o Brasil, representado por importantes figuras no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Guerra e na Presidência da República, adotou política de Estado, perene, independente de vieses político-partidários, por meio do pragmatismo em suas relações exteriores em geral, e sobretudo com potências extrarregionais (GARCIA, 2006: 1-31; CERVO E BUENO, 2011: 163-247; Ricupero 2017: 241-249). Ou seja, em que pesem preferências individuais ou tendências políticas internas, o Brasil, ao final desse período, maximizou ganhos políticos, econômicos e militares e minimizou perdas. As lições aprendidas desse processo podem fornecer indicativos de como lidar com a influência externa, particularmente por parte dos Estados Unidos e de Israel, para o reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista.

Desde os anos em que o Barão do Rio Branco conduzia a política exterior brasileira (1902-1912), o país busca engrandecer-se militarmente, evitando oferecer motivos para que seus vizinhos, cientes da grandeza inerente ao país, juntem-se em aliança que prejudique os interesses e a soberania do Brasil (DORATIOTO, 2000: 131-137; GARCIA, 2006: 193-274). Esse objetivo é intrínseco à noção de pragmatismo que passou a pautar as relações exteriores do país: buscava-se maximizar ganhos e minimizar custos diante de tabuleiros regionais e globais que impactam um ao outro.

Em relatório de 1903, o Ministro da Guerra Marechal Argolo alertava para situações em que grandes potências aproveitavam-se de situações internas do Brasil ou regionais da América do Sul para insuflar posições e decisões que, por consequências indiretas, acabariam por mitigar nossa soberania: “Os países fracos (sic) vivem condenados a uma aviltante tutela dos fortes, que julgam-se com o direito de aconselhá-los, dirigi-los e mesmo admoestá-los, transformando, de facto (sic), em verdadeira ficção, a sua independência e autonomia” (RELATÓRIO DO MINISTÉRIO DA GUERRA, 1903)<sup>2</sup>.

Nesse período (1902–1945), enquanto o Brasil buscava igualar e superar militarmente Argentina e Chile, o que somente poderia fazer por meio de cooperação econômica e militar com grandes potências, havia, no Ocidente, um sistema multipolar que se dividia em dois tabuleiros: o tabuleiro financeiro; e o tabuleiro comercial-militar.

Segundo Abreu (2002), no tabuleiro financeiro, essencial à capacidade do Brasil de garantir a paz interna por meio do desenvolvimento e de exercer na América do Sul posição coerente com seu potencial, Estados Unidos e Reino Unido (década de 1920) e posteriormente Estados Unidos e Alemanha (década de 1930 até início da década de 1940) disputavam a hegemonia em fluxos e estoques de capital na América Latina: empréstimos eram a principal arma das grandes potências. Ainda de acordo com o autor, no tabuleiro comercial e militar, França e Alemanha (até a década de 1920) e, posteriormente, Estados Unidos e Alemanha (década de 1930 até início da década de 1940) disputavam a hegemonia na região: trocas comerciais e fornecimento de armas e de tecnologia militar eram as principais armas das grandes potências.

Se, como afirma Abreu (IDEM), no fim da década de 1920, os Estados Unidos já passavam o Reino Unido em fluxo de empréstimos para o Brasil e passava a enfrentar, no tabuleiro comercial e militar, a Alemanha, a disputa

---

<sup>2</sup> Não há numeração na página do referido documento.

neste último tabuleiro oferece lições importantes sobre a importância da negociação do alinhamento político de forma a gerar ganhos para o interesse nacional brasileiro e a resguardar a soberania do país.

### 3.1 FRUSTRAÇÕES

Já com o posterior Presidente da República Marechal Hermes à frente do Ministério da Guerra, entre 1906 e 1912, diante da preocupação brasileira com o relativo atraso de suas Forças Armadas em relação às de Argentina e Chile, turmas de oficiais brasileiros foram enviados à Alemanha com o fito de modernizar as Forças (CARVALHO, 2005: 23). Após o fim da Primeira Guerra Mundial, com a derrota da Alemanha, Pandiá Calógeras, à frente do Ministério da Guerra (1918-1922), já em 1919, estabelecia tratativas para recepção de Missão Militar Francesa no país. A promissora envergadura do acordo militar franco-brasileiro, no entanto, gerou para o Brasil poucos frutos para a modernização de suas Forças, principal objetivo do acordo. Enquanto isso, o país havia oferecido à França acesso a seus documentos de defesa, percebendo, ao fim da década de 1920, que o país havia servido de peão aos interesses da França em sua disputa com a Alemanha – a intenção de realmente modernizar as Forças Armadas do Brasil jamais esteve no cerne da agenda francesa:

(...) a Missão Militar Francesa respondeu apenas parcialmente às primeiras cláusulas do contrato: modernizou parte do equipamento e reformou pequena parcela da oficialidade. Maurice Gamelin, então chefe da missão (1920-1925), encontrou dificuldades para implementar o projeto francês. Contudo, pôde estudar detalhadamente os planos de defesa nacional e propor um novo projeto, que não foi adotado, mas serviu para orientar as manobras militares de treinamento que se sucederam. (...) Por outro lado, a principal motivação da diplomacia francesa dava indícios de ser principalmente mercantil, vinculada à obtenção de concessões e privilégios de mercado. A presença francesa na América do Sul se fortaleceu, e a assinatura do contrato foi encarada como uma vitória sobre a rival alemã (MISSÃO MILITAR FRANCESA. Cpdoc.fgv.br, 2020).

Já na década de 1940, durante as tratativas sobre a participação do Brasil na Segunda Guerra como fornecedor de matérias primas e de

base operacional para os esforços dos Estados Unidos no teatro europeu e africano setentrional, o Presidente Franklin Delano Roosevelt prometeu ao país assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (GARCIA, 2012: 101-111). Em 1945, na Conferência de Ialta, os Estados Unidos negaram-se a fazer concessões à França e ao Reino Unido, que pretendiam estender o poder de veto a ex-colônias, como Índia, negligenciando importante compromisso feito com o Brasil, em troca do envio da Força Expedicionária Brasileira à Segunda Guerra, bem como da cessão de vantagens comerciais e de utilização do território brasileiro aos Estados Unidos (IDEM: 58-67). Nesse caso, os custos da frustração a respeito da lealdade dos Estados Unidos e da negação de prestígio político ao país não superavam os ganhos para diversos setores do interesse nacional. Como debatem Cervo 2011 (251-288) e Ricupero (2016: 338-342), os custos do alinhamento com os Estados Unidos teriam sido compensados por ganhos materiais nos seguintes setores da sociedade, entre outros:

- Em Infraestrutura, como a construção do aeroporto de Natal;
- Financeiros e Comerciais, como o fornecimento preferencial de recursos estratégicos aos Estados Unidos e com a tomada empréstimos em termos favoráveis;
- Militares, como a formação da Força Aérea Brasileira;
- Econômicos e Sociais, com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, fundamental para a incorporação da tecnologia de produção de aço, base para as indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis e não duráveis, formando no país, ademais, um mercado consumidor robusto que levaria a economia brasileira à liderança na América Latina.

A diferença na forma como o Brasil negociou o alinhamento comercial e militar com França e Estados Unidos fornece importantes lições para como os tomadores de decisão podem lidar com a possibilidade de se reconhecer o Hezbollah como grupo terrorista diante de um sistema internacional multipolar em que tabuleiros como o ambiental têm impacto sobre o tabuleiro militar.

### 3.2 LIÇÕES APRENDIDAS

Após a frustrada empreitada comercial-militar que durava até o fim da década de 1920, o país retornou, na década de 1930, ao que o Barão do Rio Branco e o Marechal Argolo haviam estabelecido como princípio

norteador para as relações internacionais do Brasil: pragmatismo. A maximização dos ganhos e a minimização dos custos para todos os setores do interesse nacional deveriam nortear a tomada de decisão do Brasil e suas relações exteriores.

Cientes de que ofertas de empréstimos, de transferência de tecnologia em segurança e defesa e de prestígio político eram partes de disputas políticas entre os países europeus e os Estados Unidos, que visavam gerar ganhos para si em tabuleiros geopolíticos diversos, minimizando custos no processo de convencimento de países como o Brasil, os Ministros da Guerra e os Ministros das Relações Exteriores, ao lado dos Presidentes da República, exerciam o que é conhecido como “equidistância pragmática” ou “diplomacia pendular” (GARCIA, 2006: 2275-346; CERVO E BUENO, 2011: 251-288). Os três davam aos europeus e aos Estados Unidos sinais ambíguos quanto a seu alinhamento político e econômico. Exemplos disso são discursos do Barão do Rio Branco e de Vargas, assim como acordos comerciais e financeiros da década de 1930 (ABREU, 2002).

Na III Conferência Pan-Americana no Rio de Janeiro (1906), fórum preferencial dos Estados Unidos para promoverem o americanismo nas Américas, o Barão do Rio Branco, em vez de enfatizar a relevância das relações hemisféricas, inaugurou os trabalhos da conferência com discurso que saudava o alinhamento do Brasil aos avanços civilizatórios europeus (MUNIZ, 2007: 14-23).

O Presidente Vargas, a bordo do encouraçado Minas Gerais, um mês após a invasão da França pela Alemanha, em 1940, celebrava o início de uma nova era, discursando em fervorosa mensagem de conteúdo idêntico à retórica nazi-fascista (CERVO E BUENO, 2011: 251-288). Em 1935, enquanto trocava com os Estados Unidos acesso a mercados, pela via da concessão tarifária, o governo brasileiro estabelecia, com a Alemanha, acordos que garantiam ao Brasil acesso a armamentos de ponta (IDEM).

Assim, as lições aprendidas com os ganhos assimétricos nas relações com a França e com a deslealdade política dos Estados Unidos, em período de distribuição multipolar no sistema internacional, geraram consciência nos tomadores de decisão brasileiros a respeito do imperativo de considerar diversos setores do interesse nacional ao negociar decisões que agradem a potências extrarregionais.

### 3.3 O RECONHECIMENTO DO HEZBOLLAH COMO GRUPO TERRORISTA: POR QUE NÃO FOI FEITO ATÉ HOJE?

Ao longo do século XX, o pragmatismo manteve-se como princípio fundamental das relações exteriores do país. Entendia-se que a segurança e o desenvolvimento eram os objetivos centrais do Brasil em suas relações exteriores – e a garantia de sua soberania seria fundamental para atingir esses objetivos. Uma vez que a economia brasileira não teria a estabilidade daquela de países de industrialização antiga – no Ocidente: Estados Unidos, Reino Unido, França e Alemanha –, seria fundamental evitar a provocação de choques adversos ao país, distanciando-se de comportamentos que pudessem gerar não somente instabilidade na economia, mas sobretudo riscos à sua soberania que gerassem o imperativo de mobilização de recursos para outros desafios que não o desenvolvimento e a estabilidade econômica do país.

Nesse sentido, o Brasil não adotou a tradição de estabelecer “listas negras” em relação a quaisquer atores internacionais, estatais ou não estatais. O estabelecimento de listas negras, sem que haja qualquer ato danoso contra o território brasileiro, enseja o reconhecimento unilateral de determinados atores como nocivos à ordem internacional e à segurança nacional e, portanto, passíveis de serem alvos de sanções e outros atos hostis praticados pelo Estado brasileiro. Exame da Constituição Federal de 1988 ilumina o motivo de o Brasil não adotar esta prática (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, 2020).

O artigo 4º é claro em estabelecer o repúdio ao terrorismo como princípio das relações internacionais do país. Esse repúdio, por sua vez, deveria ser harmonizado com os princípios de não-intervenção e de igualdade entre os Estados – ou seja, no caso concreto, se o Hezbollah é um partido político libanês, reconhecê-lo em sua totalidade como grupo terrorista geraria uma interferência nos assuntos internos de um país que é origem de parcela significativa da população brasileira e dos parlamentares brasileiros. Ademais, respeitando a defesa da paz, outro princípio do artigo 4º da Constituição, o Brasil tem presença militar no Líbano, comandando o componente naval da UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon). O reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista, sem que tenha havido qualquer ato de violência deste partido político ou de seus componentes militares contra o Brasil, poderia ser interpretado como ato

hostil à paz mundial, contrariando a Constituição brasileira que prevê que, caso haja situação de conflito, o Brasil deve privilegiar o princípio da solução pacífica dos conflitos. Assim, se há alguma controvérsia entre o Brasil e o Hezbollah ou (parte do) o Governo Libanês, esta deveria ser resolvida prioritariamente de forma pacífica, somente voltando-se para medidas hostis quando esgotadas estas tentativas ou em caso de legítima defesa, como prevê o art. 51 do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Outra possibilidade de ação retaliatória internacional a determinados atores seria em respeito ao princípio de segurança coletiva. O Brasil tem histórico de respeito e adoção deste princípio, não somente por meio da participação em operações de paz, desde o envio do Batalhão de Suez em 1956, mas também por meio da oferta de aliança imediata conforme tratados ratificados pelo país. Assim, por ocasião dos atentados do 11 de Setembro de 2001, o Brasil convocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>3</sup>, oferecendo aos Estados Unidos aliança imediata contra o país que havia orquestrado aquela violação:

Nas palavras do chanceler Celso Lafer,

o governo brasileiro entende que cabe considerar a adoção de medidas apropriadas no âmbito do nosso hemisfério. (...) O TIAR, como sabem, é parte do sistema mais amplo da Organização dos Estados Americanos. No nosso entender seriam relevantes os textos dos artigos 3 e 6 do Pacto do Rio de Janeiro. O artigo 3 do TIAR indica

---

<sup>3</sup> O TIAR é um tratado de segurança coletiva firmado entre os países das Américas.

que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, a um Estado americano, será considerado um ataque contra todos os Estados americanos. Este artigo 3º do TIAR está em consonância com o artigo 3 letra “h” da Carta da OEA e é, na verdade, um dos seus princípios. E o artigo 6 do TIAR prevê as medidas a serem adotadas no caso de uma agressão que não seja um ataque armado e que atinja a inviolabilidade ou a integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado americano. Trata-se do único instrumento jurídico vinculante em matéria de segurança coletiva do hemisfério (LAFER Apud LESSA E MEIRA, 2001: 52).

No entanto, ainda assim, o Brasil não criou lista que incluisse, por exemplo, a Al Qaeda como grupo terrorista ou o Afeganistão. Além de atentar contra princípios constitucionais, a criação, àquela altura, de listas negras, ou o reconhecimento de uma organização não governamental baseada em território estrangeiro como organização terrorista geraria efeitos internos, como a necessidade de vigilância e de monitoramento da população brasileira.

O reconhecimento, por exemplo, pelo Brasil do Hezbollah como ameaça à segurança internacional por certo não seria feito sem que houvesse informações de que o movimento é ameaça à segurança nacional. É de costume que tanto os Estados Unidos, quanto Israel forneçam aos países que reconhecem este grupo e outros grupos como organizações terroristas tecnologias de vigilância e monitoramento internos que dificultem ou impeçam a realização de atentados pelos grupos reconhecidos. A baixa incidência de atentados terroristas cometidos pelos Hezbollah em países que o reconhecem como organização terrorista é, inclusive, elemento fundamental de argumentações favoráveis ao reconhecimento; no entanto, como se pode observar no Anexo IV, essa argumentação não se sustenta em dados, já que não há relação direta entre a ocorrência de atentados terroristas perpetrados pelo Hezbollah em determinado território e o reconhecimento daquele país do grupo como organização terrorista. Inclusive, os próprios Estados Unidos jamais foram alvos, em seu território, de atentados terroristas cometidos pelo Hezbollah, assim como o Reino Unido, a Austrália, a Nova Zelândia, os Países Baixos e o Canadá. O que há de comum entre esses países, por sua vez, é uma aliança política e militar com os Estados Unidos que busca neutralizar, de acordo com o interesse nacional daqueles países, a influência política e militar da



Rússia e da China em seus territórios sem, no entanto, indispor-se com as duas grandes potências.

Outro fator importante comum a esses países é o relativo baixo grau de dependência de suas economias de interações com os países árabes. No caso do Brasil, setores importantes do interesse nacional, como o setor exportador de primários e de armas, beneficiam-se de uma posição equidistante do Brasil em relação ao conflito israelo-palestino. O reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista geraria desequilíbrio nessa posição, uma vez que o Hezbollah, partido político membro da bancada de maior peso no parlamento libanês, tem sido, por exemplo, aliado importante de Síria e Irã na luta contra o Estado Islâmico e a Al-Nusra, frente militar da Al-Qaeda em território sírio.

Se, geopoliticamente, o reconhecimento do Hezbollah pelo Brasil geraria reposicionamento político do Brasil no Oriente Médio, a referida transferência de tecnologia, por sua vez, teria uma consequência e um desafio de suma importância para consideração pelos tomadores de decisão:

Consequência: o Brasil passa, direta ou indiretamente, a compartilhar com os doadores dessa tecnologia dados sobre indivíduos e fluxos de dentro do território brasileiro. Há, portanto, perda de capacidade do exercício de sua soberania no que diz respeito à segurança da informação. Diante do grau de ameaça que constitui, por exemplo, o Hezbollah para a segurança nacional, pode-se questionar o pragmatismo dessa medida - ou seja, a relação custo-benefício dessa absorção de tecnologia;

Desafio: a implementação de medidas para vigilância e monitoramento de indivíduos localizados em território brasileiro esbarra na legislação brasileira (POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA). Não é permitido que se estabeleçam vigilância e monitoramento perenes de qualquer cidadão. Tampouco é permitido que se estabeleçam vigilância e monitoramento de cidadãos sem que haja apresentação ao magistrado de evidências de envolvimento com determinado ilícito que se deseja combater. O magistrado, por sua vez, não poderá autorizar vigilância e monitoramento perenes de qualquer indivíduo ou com renovação sucessiva de mandado que figure como tendência à perenidade. Ademais, não é permitido que se vigiem e monitorem indivíduos coletivamente. Ou seja, a tecnologia transferida não poderia ser aplicada imediatamente em território brasileiro. Mais uma vez, haveria de se considerar custos e benefícios de, porventura, modificar essa legislação em face também da influência do contexto social e político, variáveis de curto-médio prazos,

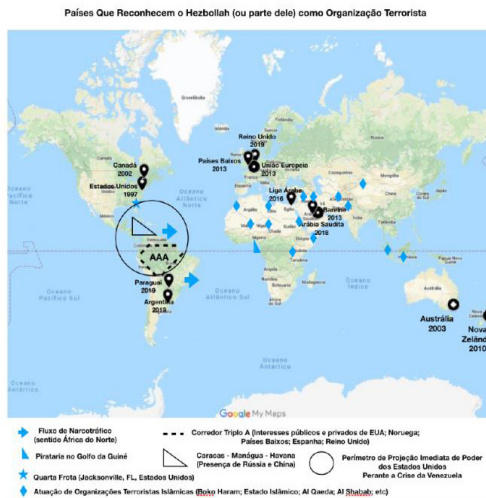
sobre o ato de reconhecimento de determinado grupo como ameaça à segurança nacional.

A tradição da Inteligência brasileira de focar em atividades de contra-inteligência e de evitar gerar desconfianças em relação à presença do Brasil acompanha o pragmatismo da política exterior do país e gera benefícios, não somente ao manter mercados abertos a seus interesses comerciais, independente de questões de segurança internacional que não afetem direta ou intensamente o País, mas também evita que o Brasil torne-se alvo de ameaças não convencionais, como o terrorismo.

#### 4. RISCOS E CONSEQUÊNCIAS PARA O BRASIL DO RECONHECIMENTO DO HEZBOLLAH COMO ORGANIZAÇÃO TERRORISTA

A Figura 1 oferece panorama geopolítico a respeito de dinâmicas geopolíticas que têm impacto sobre o reconhecimento pelo Brasil do Hezbollah como organização terrorista.

**Figura 1: A Geopolítica Mundial no Século XXI, o Terrorismo, a Crise na Venezuela e os Interesses Brasileiros**



Fontes: BUREAU OF COUNTERTERRORISM, 2017; ORTIZ, 2017; RODRIGUES ET AL, 2018; HEZBOLLAH, 2020. Mapa > Google Maps com dados sistematizados pela autora.

Como visto, o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pode desrespeitar a Constituição Federal, gerar a necessidade de modificar legislação nacional e resultar em vulnerabilidades à soberania nacional em respeito à segurança da informação. Os tópicos a seguir – os Estados Unidos, a Geopolítica e a questão ambiental, a presença do Brasil na UNIFIL, a Questão da África Atlântica, e a paz da comunidade judaica no Brasil – explorarão as dinâmicas identificadas na Figura 1 e identificarão suas consequências para o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pelo Brasil.

### 3.1 OS ESTADOS UNIDOS, A GEOPOLÍTICA E A QUESTÃO AMBIENTAL

O perímetro delimitado na Figura 1 destaca a projeção imediata de poder dos Estados Unidos sobre a América do Sul em face da crise venezuelana. Encampano triângulo de considerável presença política, econômica e militar de China e Rússia – cujos vértices passam por Havana, Manágua e Caracas –, o raio de distância entre Caracas e a IV Frota dos Estados Unidos, estacionada em Jacksonville, Florida, possibilita que se visualize a projeção de poder militar dos Estados Unidos face ao imbróglcio venezuelano. Coerente com sua tradição de exercício de poder a serviço de um interesse nacional multifacetado, nota-se coincidência entre o referido perímetro e a proposta do Corredor Triplo A:

Uma grande área de 200 milhões de hectares onde vivem 30 milhões de pessoas, entre seus habitantes 385 povos indígenas, de oito países sul-americanos. Este é o tamanho do que seria um imenso corredor ecológico transnacional que ligaria a cordilheira dos Andes, passando pela floresta amazônica até o oceano Atlântico (...).

Os corredores ecológicos pretendem unir os fragmentos florestais ou unidades de conservação separados por interferência humana. O conceito remonta aos anos 90 e tem como objetivo permitir o livre deslocamento de animais, a dispersão de sementes e o aumento da cobertura vegetal (ORTIZ, 2017).

A proposta política é da Fundação Gaia, organização não-governamental voltada para a proteção ambiental. Os financiadores da proposta são Reino Unido e Alemanha (QUEM FINANCIA A FUNDAÇÃO

GAIA? fgaia.org.br, 2020). O apoio político para a inauguração da iniciativa pelo presidente Juan Manuel Santos, da Colômbia, decorreu, em grande medida, da Noruega, inclusive presente por ocasião da assinatura de decreto pelo referido presidente colombiano concedendo a gestão de parte do território amazônico colombiano e de seus recursos para os povos originários daquela região (NORUEGA LIDERA AVANÇO DO CORREDOR AAA. ecoamazonia.org.br, 2020). É, por sua vez, organização não-governamental dos Estados Unidos a controladora da empresa que se beneficia diretamente dessa proposta: a NSF, gestora da empresa de nome Triple A. Baseada em Barranquilla (Colômbia), a Triplo A, fundada pela Chicago Trust Company, é atualmente administrada pela NSF, organização não governamental (ONG) americana com atuação voltada para gestão e exploração sustentável de recursos naturais com vistas a beneficiar a saúde pública e a segurança do meio ambiente (QUIÉNES SOMOS. Triple A S.A. E.S.P., 2020; NSF INTERNACIONAL ADQUIERE EL GRUPO INASSA. nsf.org, 2013; ABOUT NSF. nsf.org, 2020). A empresa, com selo de líder no setor de gestão sustentável de recursos hídricos concedido pelo governo britânico, não esconde seu objetivo de expandir-se pela América Latina: “Inassa es la cabecera de expansión de Canal de Isabel II Gestión en América Latina” – o mapa no Anexo V é ilustrativo da presença atual da empresa na região (REDACCIÓN, elheraldo.co, 2012; QUIÉNES SOMOS. grupoinassa.com, 2020). A cabeceira dessa expansão é precisamente porção do território colombiano na qual foi inaugurada a iniciativa Triplo A.

Como aprendido entre 1902–1945, o pragmatismo é o antídoto mais eficaz para evitar ceder à sedução de grandes potências que, por meio de oferta de empréstimos, de transferências de tecnologia em segurança e defesa, de favorecimentos comerciais e de prestígio político, acaba mitigando a soberania nacional. Nesse sentido, a crise das queimadas em Rondônia durante os dois primeiros anos do governo Bolsonaro, securitizada pela França por meio do G7, pode levar o Brasil a apoiar-se em ofertas feitas pelos Estados Unidos em troca, tácita ou explícita, por exemplo, do reconhecimento brasileiro do Hezbollah como organização terrorista.

No entanto, esse reconhecimento pode gerar danos à soberania brasileira precisamente em território amazônico sobre o qual a projeção de poder dos Estados Unidos serviria a motivações geopolíticas de contrapor-se à presença de China e de Rússia na América Latina, bem como a interesses econômicos de empresas baseadas nos Estados Unidos. Assim,

ao defender-se de investidas europeias sobre sua soberania, o Brasil pode estar-se vulnerabilizando frente aos Estados Unidos. Essa hipótese ganha probabilidade em função do relacionamento entre organizações de crime organizado que operam sobretudo em estados amazônicos no Brasil, no Peru, na Colômbia e na Venezuela (SOTO F., 2017).

A restrição e a concentração da atuação do PCC e do Comando Vermelho a territórios sul-americanos que vão da Bolívia ao Uruguai decorrem, em grande medida, da presença de outras organizações narcotraficantes na região que vai do Peru até a Guiana Francesa. Após o acordo de paz com as FARC (2016), o ELN manteve-se em atividade na Colômbia, enquanto o Sendero Luminoso é organização que, no século XXI, estabeleceu interface entre suas atividades reconhecidas como terroristas pelos Estados Unidos – assim como aquelas das FARC e do ELN – e o narcotráfico. Assim como na Colômbia o vínculo inicial entre as FARC e os cartéis narcotraficantes aconteciam no sentido de a guerrilha paramilitar oferecer segurança aos narco-negócios, o nexo entre o Sendero Luminoso e as organizações narcotraficantes peruanas também se iniciaram assim: com pagamento pelos narcos para que o Sendero Luminoso oferecesse segurança a suas operações (CRUZ, 2017). Dessa forma, enquanto é possível compreender o motivo de ser a DEA (Drug Enforcement Administration), dos Estados Unidos, em sua seção de narcoterrorismo, aquela responsável por identificar esses laços e gerar mobilização nos Estados Unidos a respeito do envolvimento entre organizações narcotraficantes e organizações terroristas, não se identifica qualquer participação de organizações narcotraficantes em atentados terroristas perpetrados por quaisquer das organizações reconhecidas pelos Estados Unidos como terroristas (GONZÁLES, 2019).

A interação entre organizações terroristas e de narcotráfico nessa região, portanto, se daria por meio da troca de dinheiro por segurança. No Brasil, é possível identificar dinâmica semelhante no que diz respeito à Família do Norte, organização narcotraficante que, atualmente, rivaliza com o PCC pela hegemonia no Norte e no Nordeste do país. Desde 2016, a violência dentro de presídios, que ocorre com maior frequência e intensidade em estados do Norte e do Nordeste, decorre precisamente do desequilíbrio entre o Comando Vermelho e o PCC, após o assassinato de líder do PCC pelo Comando Vermelho na região da Tríplice Fronteira, gerando enfraquecimento do CV e brigas internas entre facções por todo o território brasileiro em função de lealdades a um dos dois grandes

grupos controladores do fornecimento de cocaína produzida fora do país (RIBEIRO, 2019; GONÇALVES, 2018). O último grande grupo a oferecer resistência ao PCC, sem contar, contudo, com apoio logístico e operacional do CV, é a Família do Norte (REDAÇÃO, O ESTADO DE S. PAULO, 2019). Para resistir às ofensivas do PCC não é improvável que a Família do Norte esteja estabelecendo aliança com, por exemplo, o Hezbollah, cuja presença na Venezuela teria sido identificada pela inteligência dos Estados Unidos.

Dessa forma, reconhecer o Hezbollah como organização terrorista serviria ao objetivo dos Estados Unidos e de Israel de estabelecer sanções àqueles que, em território brasileiro, facilitariam fluxos financeiros para o movimento no âmbito da Tríplice Fronteira ao Sul do Brasil, evitando, ainda, que, com base na Venezuela, o Hezbollah consolide fonte de financiamento a partir de relação com a Família do Norte, facilitada tanto pelo Sendero Luminoso, quanto pelo ELN (GONZÁLES, 2019; SECRETÁRIO DO GOVERNO DIZ QUE HEZBOLLAH ATUA NA AMÉRICA DO SUL, 2019). Para o Brasil, o reconhecimento, nesse contexto, significaria assumir que organizações terroristas têm trânsito pelo território amazônico brasileiro e cooperam com organização narcotraficante que é, frequentemente, fonte de pedidos de envio de Forças Nacionais para estados da região Norte-Nordeste. Como previa o Ministro da Guerra Marechal Argolo, essa situação abriria espaço para o questionamento da capacidade do Brasil de exercer sua soberania sobre território amazônico, ecoando aquilo que o país buscava evitar ao aproximar-se dos Estados Unidos defendendo-se de uma Europa de preocupação ambiental supostamente intervencionista. Teríamos assim sido condenados ‘a uma aviltante tutela’, tendo sido aconselhados, dirigidos e mesmo admoestados, testemunhando o que então teria sido a profecia autorrealizável de uma independência e de uma autonomia fictícias, com uma soberania violada senão por uns, por outros.

É possível entender o alto grau de probabilidade dessa consequência diante do fato de os Estados Unidos não reconhecerem a presença do Hezbollah no Brasil: nem na Tríplice Fronteira. O que a inteligência de Washington DC aponta naquela região é a existência de indivíduos e de estruturas financeiras que facilitariam movimentações financeiras favoráveis ao Hezbollah, mas também ao Hamas, ao ISIS, à Jihad Islâmica, entre outros grupos (FEDERAL RESEARCH DIVISION, 2003). Ao não pressionar o país para reconhecer Hamas, ISIS, Jihad Islâmica, entre outros grupos, como organizações terroristas, sendo que eles possuiriam, de acordo com os próprios Estados Unidos, atuação

semelhante em território nacional, Washington DC deixa mostrar seu interesse em aproveitar-se da situação nas fronteiras amazônicas do país.

Por fim, é importante sublinhar que, ao contrário de movimentos terroristas, cuja formação está intrinsecamente associada a objetivos políticos, as organizações de narcotráfico, tradicionalmente, buscam situações de equilíbrio de poder nos territórios que ocupam, lançando mão de ativos financeiros para possibilitar transações e rotas utilizando-se, por exemplo, da corrupção de agentes do Estado neste sentido. Exceção à essa regra foi o Cartel de Medellín, em função da personalidade de seu chefe, Pablo Escobar.

### **3.2 A PRESENÇA DO BRASIL NA UNIFIL, A QUESTÃO DA ÁFRICA ATLÂNTICA & A PAZ DA COMUNIDADE JUDAICA NO BRASIL**

Se, por um lado, o reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pode, como observado, desrespeitar a Constituição Federal, gerar a necessidade de modificar legislação nacional, gerar vulnerabilidades à soberania nacional em respeito à segurança da informação e a gestão de território amazônico, a Figura 1 aponta para consequências relacionadas não somente à presença do Brasil na UNIFIL, mas também na África.

Quando observamos os padrões dos atentados perpetrados pelo Hezbollah, apresentados no Anexo IV, notamos que os alvos desses atentados costumam ser representantes do Estado de Israel ou representantes dos Estados Unidos no Oriente Médio. Os demais atentados tendem a responder a dinâmicas regionais e, inclusive, posicionam o Hezbollah em guerra contra o Estado Islâmico e a frente militar da Al-Qaeda na Síria. Internamente, no Líbano, o atentado de 2011 à UNIFIL não fez vítimas fatais, nem foi voltado contra instalações militares brasileiras. Seguindo o compromisso de afastar a influência de grandes potências ocidentais do Oriente Médio, o Hezbollah teve como alvos tropas francesas na missão (ATAQUE FERE SOLDADOS FRANCESES DA FORÇA DA ONU NO LÍBANO, 2011).

Na medida em que não funciona exclusivamente como uma rede terrorista, mas como uma estrutura institucionalizada, é plausível que haja interações diretas entre os atentados terroristas perpetrados em nome do Hezbollah no Líbano e no exterior. No entanto, a composição dos órgãos do movimento Hezbollah que possuem mandato político ou militar no



exterior, notadamente o Conselho da Jihad e o Órgão de Segurança Externa, é distinta. Assim, não é possível determinar a existência de convergência completa entre os órgãos que compõem o movimento Hezbollah. Se, portanto, os braços armados do movimento têm como alvos o Estado de Israel e potências ocidentais presentes no Oriente Médio, deixando de interpretar a presença do Brasil como símbolo da interferência ocidental na região, o Brasil estaria fora de seu radar para perpetração de atentados terroristas.

A retirada do país de posição equidistante no conflito árabe-israelense, por meio do reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista, por sua vez, poderia não somente inviabilizar a presença do Brasil na UNIFIL, mas também transformar em alvos diversos locais de concentração judaica no Brasil, incluindo escolas, clubes e centros culturais. Em face, ademais, da desassociação de diversos órgãos do movimento Hezbollah daqueles que exercem atividades armadas no Oriente Médio e no restante do mundo, o reconhecimento do movimento como grupo terrorista poderia, por conseguinte, polarizar relações historicamente saudáveis entre árabes e judeus no Brasil. Ainda, o reconhecimento do movimento Hezbollah como organização terrorista implicaria em assim reconhecer todo o organograma da organização – o que, no limite, torna os eleitores do partido ameaças à segurança internacional, e também à segurança nacional do Brasil, país cuja comunidade libanesa é significativa tanto na opinião pública quanto no Congresso.

Para além das consequências do reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista pelo Brasil para a participação do país na UNIFIL e para a paz da comunidade judaica no Brasil, tal reconhecimento geraria, também, consequências para a segurança internacional na África Atlântica. A Figura 1 acima demonstra possíveis consequências para a Segurança Nacional do Brasil da criação de listas negras que incluam organizações terroristas, não somente o Hezbollah. Os losangos representam a presença ativa, intensa e violenta de grupos terroristas islâmicos na África. O triângulo reto, por sua vez, representa a presença de atividades de pirataria no golfo da Guiné, que geram perdas para o interesse nacional brasileiro na forma de prejuízos para a Petrobras.

Piratas de origem nigeriana são os principais responsáveis pela crise e estão ligados ao Movimento pela Emancipação do Delta do Niger (MEDeN) (STARR, 2014). Os Estados Unidos ainda não declararam publicamente haverem encontrado sinais de envolvimento dos piratas



nigerianos com os três grupos terroristas de intensa atuação na Nigéria: Boko Haram, Ansaru, Brigada al-Mulathamun (Al Qaeda) (BUREAU OF COUNTERTERRORISM, 2017). Isso não significa que não haja, especialmente porque os próprios Estados Unidos reconhecem a presença na região desses três grupos, mas também de outros como o ISIS-Oeste da África (FOREIGN TRAVEL ADVICE: NIGERIA, 2020).

Embora não inclua o Hezbollah entre organizações terroristas de presença significativa na África Atlântica, os Estados Unidos identificam a presença do que consideram financiadores ou representantes do grupo na região, havendo, por exemplo, aplicado sanções a cidadãos libaneses baseados na Nigéria por estarem supostamente atuando como recrutas para o Hezbollah, identificando a presença de simpatia ao Hezbollah tanto no Oeste da África, mesmo no Sul da África (US SANCTIONS HEZBOLLAH HELPERS IN AFRICA, 2013; OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS, 2018; MOSHE, 2019).

Finalmente, o órgão do governo dos Estados Unidos responsável por identificar os indivíduos acusados de atuarem como recrutas e como financiadores do Hezbollah na Nigéria e na África Atlântica é a DEA (Drug Enforcement Administration), particularmente, sua Divisão para Operações Especiais, associada ao Centro de Operações Contra-Narcoterrorismo. Uma vez que significativos fluxos de tráfico de drogas, sobretudo de cocaína, para a Europa continental e para a Europa do Leste passam pelo Oeste da África e pelo Norte da África a partir da Venezuela, mas sobretudo do Brasil, percebe-se que os Estados Unidos detectam atividades ilícitas correlatas, desenvolvidas em parceria entre organizações de narcotráfico e organizações terroristas, ainda que estejam envolvidas apenas na utilização das mesmas rotas e da mesma infraestrutura.

#### 4. CONCLUSÃO

Este artigo respondeu à pergunta sobre quais seriam riscos e consequências para o Brasil do reconhecimento do Hezbollah como organização terrorista, ressaltando questões subjacentes à pressão internacional para esse reconhecimento. Após examinadas consequências e riscos decorrentes de interesses europeus e dos Estados Unidos na Amazônia, de interesses brasileiros no Atlântico Sul em geral e particularmente no Golfo da Guiné, de interesses brasileiros na participação em operação de paz no Líbano e de paz para a comunidade árabe-

israelense no Brasil, conclui-se que o reconhecimento do Hezbollah como grupo terrorista poderia gerar danos à Defesa e à Segurança Nacional do Brasil inclusive no que tange à categorização de terroristas por potências extrarregionais de grupos nacionais que, na prática, configurem apenas distúrbios de segurança pública no Brasil.

Essa hipótese, no limite, poderia oferecer legitimidade para a comunidade internacional acusar o Brasil de incapacidade de exercer sua soberania, evocando o princípio de responsabilidade de proteger no sentido de justificar bloqueios e sanções ao Brasil, além de uma intervenção humanitária no país. Essa hipótese ganha ainda maior relevância quando se nota a crise da Venezuela como elemento de elevação de pressão na região sul-americana, trazendo o jogo de poder entre as grandes potências para a vizinhança do Brasil que, de acordo com ao menos parte dessas grandes potências, abriga organizações narcoterroristas sendo alvos de cercos militares como no caso daquele dos Estados Unidos à Venezuela e à Colômbia durante a pandemia do COVID-19 supostamente com o intuito de diminuir o fluxo de drogas para o território dos Estados Unidos, mas que, na prática, elevou as tensões entre Estados Unidos e Irã, aliado da Rússia e do Hezbollah no Oriente Médio.

É necessário, portanto, tomar nota das frustrações e das lições aprendidas pela política externa de defesa do Brasil, bem como observar os padrões dos países que reconhecem o Hezbollah como organização terrorista antes de, com a melhor das intenções, aliar-se a valores e interesses de potências extrarregionais em que pesem vantagens tecnológicas oferecidas. O ato de reconhecimento de um grupo como organização terrorista, como visto, é de caráter político e, em uma negociação, a negativa desse reconhecimento é um dos trunfos do negociador brasileiro, além de resguardar o Brasil dos riscos e das consequências levantadas por essa contribuição.

# FOREIGN POLICY AND DEFENSE IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY: RISKS AND CONSEQUENCES OF A BRAZILIAN RECOGNITION OF HEZBOLLAH AS A TERRORIST GROUP

## ABSTRACT

---

The general goal of this contribution is to examine risks and consequences to Brazil of recognizing Hezbollah as a terrorist organization. The specific goal of this contribution is to grasp underlying matters to international pressure for such recognition. To accomplish these goals, we observe the difference between diplomacy and foreign policy, the concept of narcoterrorism, the definition of Hezbollah, besides finding patterns among States who do recognize Hezbollah as a terrorist organization, as well as within Brazil's own experience in foreign policy toward defense during another multipolar period of history (1902-1945). Risks and consequences are then mapped under the guise of Brazil's Defense and National Security in the face of European and United States' geopolitical interests in the Amazon, of Brazil's role at UNIFIL, of Brazil's interests at the Guinea Gulf, and of risks and consequences of the recognition for the Peace of the Jewish community in Brazil. The conclusion is that recognition groups as a terrorist organization is a political act and must be thusly treated in a negotiation balancing therefore urges toward doing what seems morally correct with risks and consequences to the country's long-term interests.

**Keywords:** Brazil. Hezbollah. National Security.

## REFERÊNCIAS

ABOUT NSF. NSF, 2020. Available: <http://www.nsf.org/about-nsf>. Accessed on: 12 jul. 2020.

ABREU, Marcelo de Paiva. Os Funding Loans Brasileiros – 1898-1931. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.32, n. 3, p. 525- 540, dez 2002.

ACHARYA, Amitav. *The End of American World Order*. Polity, 2014.

ARAÚJO, Rodrigo Nabuco de. Missão Militar Francesa. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/MISS%C3%83O%20MILITAR%20FRANCESA.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ATAQUE Fere Soldados Franceses Da Força Da Onu No Líbano. G1, dez. 2011. Disponível em:<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/12/ataque-fere-soldados-franceses-da-forca-da-onu-no-libano-3.html>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BJÖRNEHED, Emma. Narco-Terrorism: the merger of the War on Drugs and the War on Terror. *Global Crime*, v. 6, n. 3-4, p. 305–324, aug./nov. 2004. Available: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/drogue-terreur.pdf>. Accessed on: 15 jul. 2020.

BRASIL. Agência Brasileira De Inteligência. Política Nacional De Inteligência. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/en/aceso-a-informacao/legislacao-de-inteligencia/coletanea-de-legislacao/politica-nacional-de-inteligencia/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Guerra. Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Marechal Francisco de Paula Argollo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1903, 270p. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/720950/per720950\\_1903\\_00002.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/720950/per720950_1903_00002.pdf). Acesso em: 16 maio 2019

CARVALHO, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Zahar, 2005.

CARTA das Nações Unidas. *Nações Unidas Brasil*, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Editora UnB., 2011.

CONHEÇA a Família do Norte, facção ligada a massacres em Manaus. Estadão, São Paulo, maio 2019. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,conheca-a-familia-do-norte-faccao-ligada-a-massacres-em-manaus,70002846111>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CRUZ, Rodrigo. *El Origen Del Nexo De Sendero Luminoso Y Los Narcos*. El Comercio, Lima, 26 sept. 2017. Disponível em: <https://elcomercio.pe/politica/origen-nexo-sendero-luminoso-narcos-noticia-460651>. Acesso em: 12 jul. 2020.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *A Política Platina do Barão do Rio Branco*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 130-149, july./dec. 2000.

FOREIGN Travel Advice: Nigeria. Gov.Uk, 2020. Available: <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/nigeria/terrorism>. Accessed on: 12 jul. 2020.

FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lia; GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. *Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010)*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 22, jan./abr. 2016.

FUNDAÇÃO GAIA. *Quem Financia A Fundação Gaia?*. Disponível em: <http://www.fgaia.org.br/financiamento.html>. Acesso em: 12 jul. 2020.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Editora UnB/FUNAG, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Editora Contraponto, 2012.

GONÇALVES, Eduardo. *PCC se expande em franquias e leva guerra para*

outros estados. *Veja*, 23 jun. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/pcc-se-expande-em-franquias-e-leva-guerra-para-outros-estados/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

GONZÁLES, Enric. Brasil se alia a EUA e vizinhos e cria grupo antiterrorista na Tríplice Fronteira. *El País*, Buenos Aires, 20 jul. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/internacional/1563561898\\_513211.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/19/internacional/1563561898_513211.html). Acesso em: 12 jul. 2020.

GRUPO INASSA. *Donde Estamos*. Disponível em: [https://www.grupoinassa.com/?page\\_id=83](https://www.grupoinassa.com/?page_id=83). Acesso em: 12 jul. 2020.

GRUPO INASSA. *Quiénes Somos*. Disponível em: [https://www.grupoinassa.com/?page\\_id=13](https://www.grupoinassa.com/?page_id=13). Acesso em: 12 jul. 2020.

HAMZEH, Ahmad Nizar. In *The Path Of Hizbullah*. New York, NY: Syracuse University Press, 2014.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. Nueva Sociedad, edição especial em português, dez. 2010.

HUDSON, Rex. *Terrorist And Organized Crime Groups In The Tri-Border Area (TBA) Of South America*. (A Report Prepared by the Federal Research Division, Library of Congress.) July 2003, rev. 2010. Available: [https://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdf](https://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf). Accessed on: 12 jul. 2020.

LESSA, Antonio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os Atentados de 11 de setembro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.44, n.2, p. 46-61, July/dec. 2001.

LIMA, Maria Regina Soares. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, p. 265-303, 2000.

LINO, Geraldo Luís. Noruega Lidera Avanço Do Corredor AAA. Ecoamazonia, maio 2018. Disponível em: <https://www.ecoamazonia.org.br/2018/05/noruega-lidera-avanco-corredor-aaa/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

LOPES, D. B. Política externa e democracia no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS. Hezbollah. Stanford University. Last modified July 2019. Available: <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/hezbollah>. Accessed on: 12 jul. 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.11-41, jan./jun. 2013.

MOSHE, Shiri. South Africa BDS Protesters Wave Hezbollah Flags. The Algemeiner, june 2019. Available: <https://www.algemeiner.com/2019/06/06/south-africa-bds-protesters-wave-hezbollah-flags-urge-govt-to-honor-pflp-hijacker/>. Accessed on: 12 jul. 2020.

MOTA, Caio Grottone Teixeira da. O Diplomata e o Soldado: dois lados de uma mesma moeda. In: CONGRESSO ACADÊMICO DE DEFESA NACIONAL, 7., 2010, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ago./set. 2010.

MUNIZ, Adam Jayme. A Águia De Haia: olhar geral sobre a participação brasileira na II Conferência De Paz. Juca - Diplomacia e Humanidades, Brasília, DF, ano 1, p. 14-26, 2007. Disponível em: [http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/juca/juca\\_web.pdf](http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/juca/juca_web.pdf). Acesso em: 16 jul. 2020.

NSF INTERNATIONAL Adquiere el Grupo INASS. NSF, enero 2013. Available: <http://www.nsf.org/es/sala-de-prensa/nsf-international-adquiere-el-grupo-inassa>. Accessed on: 12 jul. 2020.

ORTIZ, Fabíola. Triplo A: o controverso corredor ecológico que ligaria os Andes ao Atlântico. O Eco, out. 2017. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/triplo-a-o-controverso-corredor-ecologico-que-ligaria-os-andes-ao-atlantico/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

POR QUÉ PARAGUAY apueba el ingreso al país de tropas de Estados Unidos. BBC, marzo 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47414783>. Acesso em: 12 jul. 2020.

RIBEIRO, Rafael. Ex-chefão do PCC mandou violar e queimar restos de Rafaat. Correio do Estado, jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/ex-chefao-do-pcc-mandou-violar-e-queimar-restos-de-rafaat/357449>. Acesso em: 12 jul. 2020.

RICUPERO, Rubens. A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016). Versal Editores, 2017.

RODRIGUES, Thiago. Guerra e Terror. In: CASTELOBRANCO, Guilherme (org.). Terrorismo de Estado. 2ª ed. Editora Autêntica, 2013, p. 203-220.

RODRIGUES, Thiago; PORTO, Carol Viviana; FREIXO, Adriano de. The Transatlantic Narco-Nexus: South America, Africa, and Europe in the contemporary drug-trafficking dynamics. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, maio/ago. 2018.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”?: reflexões em torno de conceitos e ideologias. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, jul./dez. 2011.

SECRETÁRIO do Governo diz que Hezbollah atua na América do Sul. Gazeta Web, jul. 2019. Disponível em: [https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/07/\\_81289.php](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/07/_81289.php). Acesso em: 12 jul. 2020.

SILVA, Antonio Ruy Almeida da. A Diplomacia de Defesa na Política Internacional. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179-202, jul./dez 2015.

SOTO F. Martha Elvira. A íntima relação entre PCC, FDN e os cartéis da Colômbia. Exame, jan. 2017. Disponível em: <https://exame.com/brasil/>



brasil-e-colombia-unidos-no-traffic/ Acesso em: 13 jul. 2020.

STARR, Stephen. Maritime piracy on the rise in West Africa. Combating Terrorism Center at West Point, v. 7, n. 4, Apr. 2014.

TRIPLE A S.A. E.S.P. Quiénes Somos. Disponível em: <https://www.aaa.com.co/quienes-somos/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

TRIPLE A ganó Premio Royal de Responsabilidad Empresarial. El Heraldo, nov. 2012. Disponível em: <https://www.elheraldo.co/local/triple-a-gano-premio-royal-de-responsabilidad-social-empresarial-88097>. Acesso em: 12 jul. 2020.

UNITED STATES. Department of Justice. Lebanese Businessman Tied by Treasury Department to Hezbollah Pleads Guilty to Money Laundering Conspiracy in Furtherance of Violations of U.S. Sanctions. dec. 6 2018. Available: <https://www.justice.gov/opa/pr/lebanese-businessman-tied-treasury-department-hezbollah-pleads-guilty-money-laundering>. Accessed on: 12 jul. 2020.

UNITED STATES. Department of State. Country Reports On Terrorism 2017: Bureau Of Counterterrorism. Sept. 2018. Available: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>. Accessed on: 12 jul. 2020.

UNITED STATES. Narcoterrorism and the Long Reach of U.S. Law Enforcement, Part I. 2011. Available: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-112hhrg71265/html/CHRG-112hhrg71265.htm>. Accessed on: 15 jul. 2020.

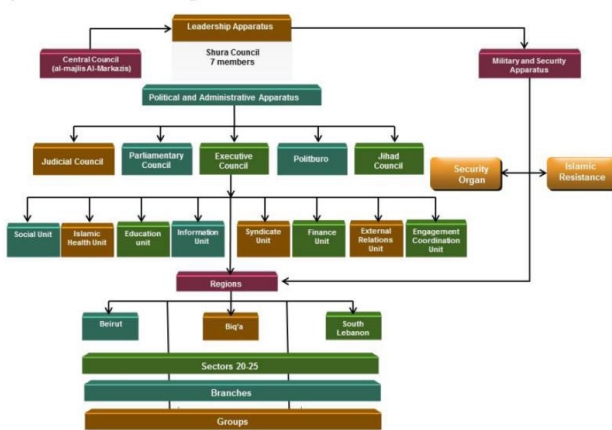
US SANCTIONS Hezbollah Helpers in Africa. Haaretz, june 2013. Available: <https://www.haaretz.com/u-s-sanctions-hezbollah-helpers-in-africa-1.5277681>. Accessed on: 12 jul. /2020.

Recebido em: 30/03/2020

Aceito em: 04/08/2020

ANEXOS

ANEXO I : Organograma do Hezbollah



Fonte: Hamzeh (2004)

## ANEXO II: Representatividade do Hezbollah no Parlamento libanês em 2019

Aliança 8 de Março	Número de Assentos	Aliança 14 de Março	Número de Assentos	Não Filiados a Alianças	Número de Assentos	X
Movimento Patriótico Livre	29 (40,3%)	Movimento Futuro	20 (42,6%)	Azm (Mikati Bloc)	4 (44,45%)	X
Amal	17 (39,6%)	Forças Libanesas	15 (31,92%)	Bloco El Khazen	2 (22,23%)	X
Hezbollah	13 (18,1%)	Partido Socialista Progressista	9 (19,15%)	Sociedade Civil	1 (11,2%)	X
El Marada	3 (4,2%)	Kataeb	3 (6,39%)	Partido para o Diálogo Nacional	1 (11,2%)	X
Partido Nacional-Socialista Sírio	3 (4,2%)	X	X	Michel Murr	1 (11,2%)	X
Independentes	7 (9,7%)	X	X	X	X	X
Total	72	Total	47	Total	9	128 (100%)

Fonte: LEBANESE PARLIAMENT. Lp.gov.lb, 2019

## ANEXO III: Países por Forma de Reconhecimento – Quais países reconheceram o Hezbollah como grupo terrorista? Quando? Como?

### Países por Forma de Reconhecimento

País - Ano	Hezbollah	Organização para Segurança Externa - Hezbollah	Braço Militar - Hezbollah
1. Israel (1985); 2. Estados Unidos (1997); 3. Canadá (2002); 4. Países Baixos (2013) 5. Liga Árabe (2018); 6. Conselho de Coop. do Golfo (2018); 7. Arábia Saudita (2018); 8. Reino Unido* (2019); 9. Argentina (2019) 10. Paraguai (2019)	X		
11. Austrália (2003)		X	
12. Nova Zelândia (2010); 13. Baraine (2013); 14. União Europeia (2013)			X

\*O Reino Unido reconheceu paulatinamente:  
2001: Organização para Segurança Externa  
2008: "todo o aparato militar, especialmente o Conselho da Jihad"

Fonte: HEZBOLLAH, 2020 (dados tratados pela autora).

## ANEXO IV

### ALVOS ou MÉRITO (interno ou regional)

Países Que Sofreram Atentados Terroristas de Autoria Reclamada pelo Hezbollah (ou por parte dele)



Ano	Local / País
1985	<b>ISRAEL</b> - Tel Aviv (Israel)
1992	<b>ISRAEL</b> - Emb. Israel, Buenos Aires (Argentina)
1994	<b>ISRAEL</b> - Associação Mutual Israelita-Argentina, Buenos Aires, Argentina
2000	<b>INTERNO</b> - Beirute (Assassinato do Primeiro Ministro)
2007	<b>EUA</b> - Karbala Provincial Joint Cooperation Center, Iraque (5 soldados dos EUA)
2011	<b>INTERNO</b> - UNIFIL HQ, Líbano
2012	<b>X</b> - Burgas Airport, Bulgária (6 mortos - autoria não reconhecida)
2015	<b>ISRAEL</b> - Hier Down (território litigioso entre Síria, Líbano e Israel, 3 soldados israelenses mortos)
2016 - 2018	<b>REGIONAL</b> - Hezbollah - FFAA Gov. Assad + Caças Russos Contra ISIS + Al Nusra (Al Qaeda na Síria + Rebeldes Sírios)

Fonte: HEZBOLLAH, 2020 (dados tratados pela autora); Mapa: Google Maps > My Maps (dados do referido link também tratados pela autora)

## ANEXO V: Presença do Grupo INASSA na América Latina



Fonte: DÓNDE ESTAMOS, 2020

# AVALIANDO UM EMERGENTE: OS THINK TANKS BRITÂNICOS E OS INVESTIMENTOS BRASILEIROS EM DEFESA

Eduardo Munhoz Svartman<sup>1</sup>  
Dilceu Roberto Pivatto Junior<sup>2</sup>

## RESUMO

---

No final da primeira década do século XXI, o Brasil iniciou um ciclo de maior ativismo diplomático e de investimentos no setor de defesa. Estes, com vistas a adquirir capacidade de projeção de poder e a fomentar sua indústria de defesa. Tais iniciativas, com potencial de alterar a distribuição de poder na América do Sul e no Atlântico Sul, afetam os cálculos de potências estabelecidas como o Reino Unido, que possui territórios, interesses econômicos e tropas estacionadas na região. Diante disso, este artigo investiga a seguinte problemática: considerando os interesses estratégicos do Reino Unido e o incremento das capacidades militares que o Brasil pretende alcançar, qual a avaliação dos think tanks britânicos articularam uma narrativa majoritariamente positiva sobre o Brasil, vislumbrando nos programas militares oportunidades para a indústria de defesa do Reino Unido. Argumenta-se também que o incremento das capacidades militares do Brasil e de seu protagonismo diplomático foram percebidos como um elemento potencialmente estabilizador da América do Sul, ainda que houvesse ceticismo quanto a efetividade e real disposição do Brasil desempenhar esse papel.

**Palavras-chave:** *Think tanks*. Relações Brasil-Reino Unido. Países emergentes. Defesa nacional. Segurança internacional.

---

<sup>1</sup> Pós-doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Rio Grande do Sul (RS), Brasil. E-mail: eduardosvartman@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0381-5224>

<sup>2</sup> Doutorando. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Rio Grande do Sul (RS), Brasil. E-mail: dilceu.pivatto@hotmail.com/ Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7834-2890>

## INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI inaugurou o protagonismo crescente dos países classificados como “emergentes”. Num cenário de contestação do modelo de globalização, de crise de legitimidade da liderança dos Estados Unidos e da União Europeia e, mais tarde, de crise econômica, a China se afirmou como segunda economia mundial, a Rússia retornou ao palco das grandes potências e vários países como África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia, e Turquia passaram a exercer influência para além das suas respectivas regiões (HURRELL, 2006; KAHLER, 2013). Nesse período, o Brasil viveu um ciclo de maior ativismo externo marcado pelo crescimento econômico com redução de desigualdades sociais, pelo engajamento em iniciativas diplomáticas de caráter global, como BRICS e G-20, e de criação de novos espaços de concertação regional, como a UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano, e a CELAC. O país também reforçou laços políticos e econômicos com a África, tornou-se bastante vocal na proposição de reformas nos organismos de governança internacional, se fez mais presente em missões de paz e apresentou uma nova narrativa em termos de modelo de desenvolvimento ao propor a chamada cooperação Sul-Sul (VIGEVANI e CEPALUNI, 2014; SARAIVA, 2014).

O incremento do ativismo externo, em ambiente de crescimento econômico, esteve articulado com a orientação de reorganizar as Forças Armadas e reestruturar a indústria de defesa (Oliveira, 2009), o que ensejou a inscrição de vários programas de desenvolvimento de sistemas de armas no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, e na adoção de uma política securitária mais assertiva (VILLA e VIANA, 2010). A partir da publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, o Brasil deu início a uma série de programas destinados à modernização de seus sistemas de armamentos e de ampliação de suas capacidades militares. Trata-se de programas que visam o desenvolvimento de capacidades produtivas e tecnológicas autônomas que, recorrendo a parcerias externas e acenando para a integração com os vizinhos, pretendem fomentar a indústria de defesa do país (BERTONHA, 2010; SVARTMAN, 2014). Conforme delineados nos documentos de defesa publicados desde então, estes programas visam dotar o Brasil da capacidade de defender o território e de negar o uso do mar e do espaço aéreo a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do país e, também, da capacidade de projetar poder. Tal orientação deverá se concretizar com: a) a criação de

uma segunda esquadra (a atuar nas regiões norte e nordeste do litoral brasileiro), de uma nova frota de submarinos convencionais e nucleares e de uma frota de superfície capaz de operar longamente no mar; b) o desenvolvimento e fabricação de aeronaves de combate e de transporte; c) a reorganização em brigadas modulares e introdução de novas plataformas de combate terrestre e; d) a fabricação autônoma de satélites, foguetes e sistemas de comunicações, comando e controle para as forças operarem conjuntamente. Se e quando esses programas forem concluídos haverá uma mudança substantiva no panorama estratégico do Atlântico Sul.

Ainda que o Brasil tenha retraído e depois reorientado sua política externa (SARAIVA, 2014; CORNETET, 2014), as iniciativas no campo da defesa descritas, em grande medida permanecem. Empreendidos num cenário de transição para uma ordem internacional multipolar, os programas que visam o incremento das capacidades militares brasileiras afetam os cálculos das potências estabelecidas presentes no Atlântico Sul, particularmente o Reino Unido, que possui territórios, interesses econômicos e forças armadas estacionadas na região. Diante disso, este artigo propõe a seguinte problemática: considerando os interesses estratégicos do Reino Unido no Atlântico Sul e o incremento das capacidades militares que os programas brasileiros pretendem atingir, qual a avaliação dos *think tanks* britânicos a respeito dos investimentos em defesa feitos pelo Brasil? Argumenta-se aqui que, à semelhança do que fizeram os *think tanks* estadunidenses (SVARTMAN, 2016 e 2018), seus congêneres britânicos articularam uma narrativa majoritariamente positiva sobre o Brasil, vislumbrando nos programas militares oportunidades para a indústria de defesa do Reino Unido. Argumenta-se também que o incremento das capacidades militares do Brasil e de seu protagonismo diplomático foram percebidos como um elemento potencialmente estabilizador da América do Sul, ainda que houvesse ceticismo quanto à efetividade e real disposição do Brasil desempenhar esse papel.

Considera-se relevante investigar as produções discursivas articuladas e divulgadas pelos *think tanks* britânicos porque a formulação de estratégias e o desenho das políticas externa e de defesa não são apenas decorrência da estrutura sistêmica ou de disputas inter-burocráticas, elas passam por um processo de formulação de ideias baseado em valores discursivamente construídos com vistas à produção de consensos a respeito do que seja o interesse nacional (FINNEMORE, 1996). Nesse complexo processo, os institutos de pesquisa politicamente orientada,



também conhecidos como *think tanks*, são atores importantes. Conforme Daiane Stone (1996), eles são como barômetros das mudanças nas relações internacionais, não apenas reagindo a elas, mas desempenhando o papel estratégico de conceituar a mudança.

O Reino Unido abriga o quarto maior contingente de *think tanks* do mundo (MCGANN, 2019); tal dimensão do “mercado de ideias” sugere que a demanda por pesquisas politicamente orientadas que informem os decisores e o debate público seja também expressiva. *Think tanks* são instituições não governamentais, no caso britânico majoritariamente financiadas por doações privadas, que cultivam e divulgam ideias dedicadas a influenciar o processo decisório e a modelar o debate público sobre políticas públicas determinadas. Constituem espaços de mediação e de disputas no campo das ideias, que, com base na *expertise* de seus quadros, visam declaradamente influir na ação governamental, desempenhando papel importante na elaboração de consensos entre elites e mobilizando a opinião pública em torno de iniciativas políticas específicas (PARMAR, 2004). No Reino Unido, instituições dessa natureza remontam ao século XIX, tiveram uma segunda onda de expansão no entre-guerras, de orientação majoritariamente keynesiana, e uma terceira, no final do século XX, predominantemente neoliberal (DEHAM e GARNETT, 2004). Estudos que comparam os *think tanks* britânicos com os estadunidenses tendem a chamar a atenção para a menor dimensão e orçamento dos primeiros. No entanto, a despeito das características do sistema político britânico de um parlamento ocupado por partidos coesos amparados numa burocracia estatal permanente, os *think tanks* desempenham várias funções, promovendo ou renovando agendas partidárias (PAUTZ, 2010), fornecendo assessoria e informação a políticos que não queiram depender do civil service (STONE, 1996), e operando como espaço de articulação de redes de grupos de elite (PARMAR, 2002).

O caráter público da maior parte da produção dos *think tanks* (que consiste em relatórios, conferências, painéis e artigos em periódicos), permite a apreciação, ainda que parcial, das opções que estão sendo avaliadas nos meios decisórios e no debate público que envolvem a formulação de políticas públicas em ambientes democráticos. Eles não constituem um espaço de tomada de decisão, mas fazem parte do processo de elaboração das estratégias e de políticas específicas posteriormente adotadas pelos decisores. Neste artigo, os *think tanks* investigados foram a *Chatham Hou-*

se, o *International Institute for Strategic Studies Studies* (IISS)<sup>3</sup>, o *Royal United Services Institute for Defense and Security Studies* (RUSI)<sup>4</sup>, e o *IDEAS Public Policy Group*.<sup>5</sup> A escolha deles se deu com base no critério da relevância das instituições no cenário britânico e da existência de produção consistente a respeito das políticas externa e de defesa do Brasil. Adotou-se como limites cronológicos para a coleta da produção dos *think tanks* britânicos a publicação da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e a aprovação pelo Congresso das versões atualizadas da Estratégia Nacional de Defesa, do Livro Branco de Defesa Nacional e da Política de Defesa Nacional em 2018. Entende-se que estes documentos declaratórios dão unidade às várias iniciativas no campo da defesa, e da diplomacia, que despertaram o interesse sobre o Brasil. Nesse intervalo de uma década, levantou-se nos *websites* dos referidos *think tanks* os livros, relatórios, artigos, conferências e seminários a respeito dos investimentos brasileiros no setor de defesa. Esse material foi tratado de forma qualitativa, empregando o método da análise de conteúdo (Bardin, 2004). Assim, realizaram-se sucessivas leituras do material coletado e, com base no problema de pesquisa formulado, codificaram-se seus conteúdos em unidades temáticas até a consolidação dos dois grandes eixos que indicaram os temas centrais abordados pelos *think tanks* em tela: (i) as potenciais oportunidades no mercado de defesa e (ii) a possi-

---

<sup>3</sup> A *Chatham House* (fundada em 1920, inicialmente como clube de elites) e o *IISS* (fundado em 1958, como instituto de pesquisa), analisam política externa e assuntos estratégicos de Defesa, ambos operam com recursos provenientes do governo, de fundações, grandes companhias privadas e de seu considerável número de membros-sócios contribuintes. Sobre os doadores: (1) a *Chatham House* não divulga os nomes dos 3400 membros doadores individuais, apenas das 360 instituições de diferentes setores, como departamentos do governo, companhias privadas, universidades e organizações não-governamentais; (2) o *IISS* expõe com mais detalhe seus doadores, contando com um número menor de 1700 sócios-membros doadores, entre as principais instituições doadoras está a Airbus Group, a BAE Systems PLC, a Boeing, o Foreign Office, o Ministério da Defesa britânico, a Atomic Weapons Establishment UK, e a Royal College of Defence Studies do Reino Unido.

<sup>4</sup> O *RUSI* foi fundado em 1831, como um instituto de pesquisa em estudos militares. Atualmente está entre os *think tanks* britânicos que mais arrecada fundos, podendo contar com recursos governamentais e privados de grandes corporações, vinculados à indústria de defesa. Principais doadores do *RUSI*: BAE Systems, Secretaria de Política Externa do Reino Unido, Ministério da Defesa do Reino Unido, Airbus Group, Boeing Defesa do Reino Unido, Royal College of Defence Studies, UK Defence Solutions Centre, Banco HSBC, Standard Chartered Bank, ExxonMobil – informações retiradas do site oficial do *think tank*.

<sup>5</sup> O *IDEAS* foi fundado em 2008, no âmbito da London School of Economics and Political Science, como um *think tank* de política externa focado nas mudanças de poder do sistema internacional. O *think tank* conta com menores recursos, se comparado com outros *think tanks* mais consolidados, a exemplo do *IISS*. Destaca seu vínculo com o governo do Reino Unido, setores industriais e do comércio britânico; não cita especificamente o nome de quem seriam seus doadores.

bilidade de o Brasil contribuir para a estabilidade regional e segurança internacional.

Para relatar a pesquisa realizada, o presente artigo está organizado da seguinte maneira: esta introdução; duas seções dedicadas à análise da produção ideacional dos *think tanks* selecionados, uma que aborda a visão dessas instituições a respeito dos investimentos brasileiros em defesa e outra que aborda as visões sobre o perfil da atuação brasileira nos cenários regional e internacional; e uma terceira seção na qual se aborda, brevemente, a estratégia britânica e a maneira como o Brasil e demais emergentes nela figuram, de modo a aferir a coincidência, ou não, entre as recomendações dos *think tanks* e as posturas declaradas pelo governo britânico. Por fim, na última seção, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

## INVESTIMENTOS BRASILEIROS EM DEFESA: AVALIANDO UM MERCADO QUE SE ABRE

Um primeiro indicador de que os investimentos brasileiros em defesa passam a ser objeto de interesse dos *think tanks* britânicos é o crescente espaço conferido ao tema no *The Military Balance*, publicado pelo *International Institute for Strategic Studies* (IISS). O *Military Balance* é um produto que se diferencia no universo dos *think tanks* uma vez que se trata de um anuário comercializado pelo IISS. Desde 1959 fornece dados sobre pessoal, equipamentos e orçamento de defesa da maioria dos países, também contém avaliações de capacidades estratégicas e análises de determinados países e ou regiões no que diz respeito a políticas de defesa, aquisições e economia de defesa. As análises são bastante concisas, majoritariamente informativas e não costumam realizar previsões ou recomendações. Seu público alvo informado, contudo, é característico dos *think tanks*, composto tanto de pesquisadores acadêmicos quanto de decisores e planejadores que atuam no setor de defesa.

Antes da edição de 2010, quando pela primeira vez tratou da Estratégia Nacional de Defesa, o *Military Balance* abordava o Brasil em conjunto com os demais países da região, dando algum destaque à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, e à concorrência em curso para a substituição dos aviões de combate brasileiros, o FX-2, que previa transferência de tecnologia.

A edição de 2010, por sua vez, apresenta as linhas básicas do documento brasileiro e detalha o que classifica como “ambicioso

programa de modernização militar” do Brasil. Neste detalhamento, o *Military Balance* descreve os programas em curso ou anunciados para as três forças armadas, as empresas brasileiras e estrangeiras envolvidas e destaca dois tópicos que serão recorrentes nas análises publicadas no intervalo abordado nesta pesquisa: a intenção brasileira de desenvolver capacidade de projeção de força e a orientação de articular as aquisições no setor de defesa com o desenvolvimento nacional por meio da promoção de investimentos e transferência tecnológica estrangeiros para as indústrias brasileiras de defesa. Na edição de 2013, o *Military Balance* reserva espaço para abordar o Livro Branco de Defesa Nacional, publicado pelo governo brasileiro em 2012. Sua análise salienta que o documento “afirma claramente as ambições do Brasil obter capacidade de projeção de força para apoiar sua aspiração ao *status* de grande potência” (MILITARY BALANCE, 2013, p. 428, tradução nossa)<sup>6</sup>. Além de descrever o que define com ambições e aspirações do Brasil, enfatiza que o Livro Branco:

(...) reforça a importância que o Brasil atribui à sua base industrial de defesa, incluindo a garantia de acesso à tecnologia através de compras em defesa junto à comunidade internacional. (...) É necessária a recapitalização do inventário de equipamentos para atender às ambições da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco. (...) [E]mblemático da ambição de longo prazo da Marinha para águas azuis, assim como da intenção do governo de o país assumir um papel mais global – proporcional à sua força econômica –, é o programa de desenvolvimento de submarinos do país, destinado a ver entrar em serviço submarinos convencionais e movidos a energia nuclear (MILITARY BALANCE, 2013, p. 439, tradução nossa).<sup>7</sup>

A descrição dos programas e da intenção brasileira de maior presença global amparadas não apenas no crescimento econômico daquele período ou em *soft power*, mas também em capacidades militares renovadas,

---

<sup>6</sup> “It states clearly Brazil’s ambitions for force-projection capability to support its aspiration for great-power status”.

<sup>7</sup> “(...) reinforce the importance Brazil attaches to its defense-industrial base, including securing technology access in defence procurements from the international community. (...) Substantial recapitalization of the equipment inventory is required to fully support the ambitions of the National Defense Strategy and the white paper. (...) [E]mblematic of the navy’s long-term blue water ambition, and the government’s intent to see the country to take a more global role commensurate with its economic strength, is the country’s submarine development program, intended to see conventional and nuclear-powered submarines enter service.”

não está associada à caracterização do país como potencial ameaça emergente. O fato de os programas envolverem empresas estrangeiras, em sua maioria europeias, fez com que o mercado brasileiro no setor de defesa começasse a ser escrutinado com maior atenção pelo *Military Balance*. A edição de 2013 avaliava que o mercado brasileiro se expandia rapidamente e que várias companhias estrangeiras estavam se estabelecendo no Brasil de modo a cumprir as exigências de *offset* contidas nos programas de aquisição para as forças armadas. É nesse cenário que se deve compreender os eventos realizados com a presença dos ministros da defesa do Brasil na *Chatham House* em 2011 e no *IISS* em 2014<sup>8</sup>. A edição de 2014 do *Military Balance* dedica uma seção específica para analisar o Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa e salienta que, embora o país siga fazendo aquisições de material militar no exterior, como foi o caso dos três navios de patrulha oceânica adquiridos no Reino Unido (Classe *Amazonas*), a expectativa era que as próximas compras fossem feitas localmente. A conclusão da concorrência do programa FX2 em favor do caça Gripen NG sueco ensejou o acompanhamento da implantação da parceria entre os fabricantes Saab e a Embraer, particularmente do pacote de transferência tecnológica e dos planos de integrar à nova aeronave vários sistemas de armas já em desenvolvimento no Brasil e com outros parceiros externos. Conforme a implantação do programa começou a se concretizar, o *Military Balance* de 2016 fez a seguinte avaliação de seu impacto na capacidade de combate aéreo do Brasil:

Essas armas, combinadas com o conjunto de sensores da aeronave de radar de varredura eletrônica ativa e rastreamento por infravermelho, fornecerão à força aérea uma aeronave de combate altamente capacitada, sem dúvida superior a qualquer outro tipo atualmente em serviço no continente (MILITARY BALANCE, 2016, p. 372, tradução nossa).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CHATHAM HOUSE. Brazil and the World – Opportunities, Ambitions and Choices. Conference with Nelson Jobim Minister of Defence, Brazil 7 April 2011. Disponível em: [chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/070411jobim.pdf](http://chathamhouse.org/sites/default/files/public/Meetings/Meeting%20Transcripts/070411jobim.pdf) (Último acesso: 10/04/2020). International Institute for Strategic Studies (IISS). “Brazilian Defence in International Perspective” Confernece with Celso Amorim. London, 2014.

<sup>9</sup> “These weapons, combined with the aircraft’s sensor suite of an active electronically scanned array radar and infra-red search and track, will provide the air force with a highly capable combat aircraft, arguably superior to any other type presently in service on the continent.”

Convém notar que a produção ideacional divulgada pelo o *IISS*, assim como a do *RUSI*, aqui investigada não associa o incremento das capacidades militares do Brasil a nenhum tipo de ameaça ou mesmo entrave aos interesses estratégicos do Reino Unido e à sua soberania sobre as Falklands/Malvinas. Com relação a esse delicado tema das relações entre a Argentina e o Reino Unido, o apoio brasileiro à Argentina foi descrito como restrito ao campo diplomático. Mais especificamente, seria um apoio retórico, que visaria contemplar uma demanda argentina de forma a criar espaço de manobra para que Brasília fizesse prevalecer sua posição sobre Buenos Aires em outros temas que lhe fossem mais relevantes (INCI, 2012).

Os investimentos em defesa no Brasil são interpretados como uma forma de aumentar suas capacidades de atuação e, conseqüentemente, de participação na resolução de conflitos mundiais. Exemplo disso pode ser apreendido no debate promovido pelo *IDEAS Public Policy Group*, em maio de 2011, no qual o reequipamento militar, era percebido como meio para o Brasil proteger suas vastas fronteiras territoriais e contribuir para a estabilidade da região sul-americana. Além disso, avaliava-se que esses investimentos pretendiam dar suporte à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, uma vez que capacitariam o aumento de sua participação em de missões de paz, como uma forma de contribuir para a segurança internacional<sup>10</sup>.

As relações de cooperação militar Brasil-África representariam novas expectativas para a estruturação de um sistema inter-regional de segurança, de repercussão internacional, associada à emergência de novos polos de poder nas relações internacionais. Além dos esforços para uma maior cooperação entre os dois continentes, salientou-se o engajamento do Brasil em diferentes formatos de missões das Nações Unidas e na cooperação militar bilateral<sup>11</sup>. Assim, a política brasileira de fomento à sua indústria de defesa – e a busca por maior autonomia – estaria conectada a sua contribuição para a manutenção da estabilidade do sistema internacional. A atuação brasileira em missões de paz – especialmente a coordenação da missão de paz no Haiti de 2004 a 2017 – foi representada positivamente, uma vez que se articulava com a capacidade de liderança militar do Brasil.

---

<sup>10</sup> *IDEAS Public Policy Group*. "Transforming Brazilian Defence: perspectives and challenges." Tanya Harmer (mediadora). Debate: 05 de maio de 2011, p. 01s.

<sup>11</sup> *International Institute for Strategic Studies (IISS)*. Debatedor: Adam Ward (Diretor do IISS). "Brazilian Defence in International Perspective." Conferência: 11 de novembro de 2015.

O modelo adotado pelo Brasil para modernizar suas forças armadas, centrado na cooperação com empresas externas, na coprodução com transferência de tecnologia de modo a fortalecer sua indústria de defesa e na manutenção das compras de oportunidade, alimentou percepções positivas nos *think tanks* britânicos investigados. Pode-se inferir que essa visão se assentava na estratégia mais ampla do Brasil de projeção no cenário internacional como um ator pacífico e com a expectativa de obtenção de contratos para a indústria de defesa britânica. O que, de fato, concretizou-se. No período de uma década coberto neste artigo, o Brasil adquiriu junto ao Reino Unido, o navio de desembarque de carros de combate *Garcia D'Ávila*, três navios-patrolha oceânicos (*Amazonas*, *Apa* e *Araguari*) Porta-Helicópteros Atlântico *Oceano*, turbinas navais e o sistema de radar utilizado em aeronaves de patrulha. Os programas de desenvolvimento de novas aeronaves também contemplaram contratos para o Reino Unido, o novo caça coproduzido pela Gripen e a Embraer emprega um radar de combate britânico, mesma procedência do sistema de reabastecimento em voo do novo cargueiro produzido pela Embraer (C-390 Millenium)<sup>12</sup>. Tais expectativas, concretizadas, provavelmente assentavam-se nas experiências passadas de aquisições de armamentos, especialmente para a Marinha do Brasil, junto ao Reino Unido (SVARTMAN, 2011).

## O BRASIL, A ESTABILIDADE REGIONAL E SEGURANÇA INTERNACIONAL

O protagonismo externo e os investimentos em defesa brasileiros registrados no final de primeira década do século XXI ensejaram um debate a respeito do papel que o Brasil desempenharia na América do Sul e no Atlântico Sul, espaço que os documentos brasileiros de defesa definiram como sendo seu “entorno estratégico”. De forma geral, os *think tanks* aqui estudados definem o tráfico de drogas como principal ameaça à segurança internacional na América do Sul. No seu entender, essa atividade e outras conexas estariam crescendo e atingindo maior complexidade e impactos sociais – o que justificaria o enquadramento do tema como de segurança internacional. Nesse diapasão, o *Military Balance* enfatizou que as atividades antinarcóticos figuram entre as principais missões das

---

<sup>12</sup> Informações extraídas da base de dados sobre transferência de armamentos do Stockholm International Peace Research Institut, disponível em <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> Último acesso: 08/04/2020.



forças armadas de vários países da América do Sul e que, no Brasil, o seu emprego em operações dessa natureza nas regiões de fronteira e em áreas urbanas tem aumentado, apesar de sua doutrina e estrutura de forças armadas permanecerem desenhadas majoritariamente para a dissuasão convencional (MILITARY BALANCE, 2015).

Publicações do *RUSI* e do *IISS* sustentaram ser inadequado o treinamento das forças policiais para conter esse tipo de insegurança, e do *IDEAS* assinalaram que o Brasil tem se tornado rota de escoamento de drogas produzidas no Andes para a África Ocidental e Europa (ARROW, 2014). Nesse sentido, os *think tanks* acompanharam as iniciativas de emprego militar para conter o tráfico de narcóticos, com destaque às operações conduzidas pelo Brasil em suas fronteiras (Ágata e Curare) e as iniciativas de cooperação militar com a Colômbia e o Peru no compartilhamento de informações e treinamento de operações antinarcóticos. No entanto, a produção discursiva analisada silenciou quanto a uma eventual liderança do Brasil em articular maior coordenação com os países da região neste tema.

Os temas da projeção da influência política da Venezuela e da ALBA, em determinadas circunstâncias, foram associados como concorrentes à projeção do Brasil. Cogitou-se que as compras venezuelanas de armamentos junto à Rússia e à China teriam deflagrado o aumento do orçamento de defesa brasileiro (MILITARY BALANCE, 2010). Ainda assim, foi reconhecida a grande disparidade de projeção global em favor do Brasil (OLIVE e GARCIA, 2018). A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, também ensejou análises que precisassem o alcance e efetividade desses novos espaços, assim como o seu impacto no campo securitário. Nesse sentido, conforme a edição de 2009, o *Military Balance* destacou que,

Embora se acredite que o Conselho permitirá alguma cooperação em treinamento e doutrina, e alguns analistas afirmam que, no futuro, poderá haver alguma cooperação sobre aquisições, é improvável que o Conselho conduza à formalização de uma aliança militar (MILITARY BALANCE, 2009, p. 54, tradução nossa).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> “While it is believed that the council will enable some cooperation over training and doctrinal concepts, and some analysts assert that there may in the future be some cooperation over procurements, it is unlikely that the council will lead to a formal military alliance.”



O fato de não haver prospecto de evolução para algum tipo de aliança militar formal contribuiu para manter o Brasil, na avaliação dos *think tanks* britânicos investigados, como um ator que, apesar de emergente, não foi caracterizado com disruptivo do *status quo* securitário regional. Conforme David Mares, acadêmico estadunidense com forte inserção no *IISS*, o Brasil teria claramente aspirações de se tornar uma potência mais ativa na América Latina e de se projetar globalmente. No entanto, para o autor, não seria capaz de gerenciar os conflitos da região, sendo o país um líder de capacidades limitadas para a própria região – e que, portanto, pouco se destacaria no ambiente extrarregional. Sobre as iniciativas brasileiras de criação de espaços multilaterais de negociação e diálogo (especialmente a UNASUL), argumenta que não exigiriam grandes esforços, como também, não representariam qualquer risco para o Brasil. Segundo Mares,

O Brasil não tem condições de ser identificado como o gestor dos conflitos da região, a não ser que países extrarregionais o percebam como um líder fraco no momento que os conflitos emergem. Então, em prol de suas ambições de ser reconhecido como potência mundial, o Brasil atua cautelosamente na região, promovendo o diálogo entre as partes e liderando iniciativas multilaterais de mitigação, que representem risco mínimo de fracasso (MARES, 2012, p. 137, tradução nossa).<sup>14</sup>

No mesmo estudo, Mares sustenta também que, enquanto o Brasil adquire tecnologia militar junto a potências extrarregionais, o mercado sul-americano de armamentos ajudaria o Brasil a obter escala para seu projeto de expansão da indústria de defesa. A venda de armamentos brasileiros para a América Latina estaria associada à capacitação operacional dos países latino-americanos, num ambiente de promoção da segurança coletiva – na qual o Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL seria o espaço multilateral para resolução de conflitos regionais e criação de agendas comuns de defesa. Para o autor, contudo, tal arranjo, voltado para a promoção da confiança mútua e gerenciamento de conflitos armados e crises políticas, não impossibilita a presença de atividades militares com países não pertencentes à região, como os exercícios da Venezuela com a Rússia e a presença estadunidense na

---

<sup>14</sup> “Brazil cannot afford to become identified as the conflict manager of the region, however, lest extra-regional states perceive it as weak leader in its own region when an inter-state dispute develops. Therefore, in furtherance of its ambitions to be recognized as a major power in the world, Brazil has to tread carefully within the region, facilitating dialogue between parties and leading multilateral mitigation initiatives that represent minimal risk of failure.”

Colômbia. Esses fatores, por sua vez, reduziriam a cooperação sul-americana em defesa a pouco mais do que discursos diplomáticos e, conseqüentemente, revelariam os limites da capacidade do Brasil promover a estabilidade regional (MARES, 2012). Outro argumento invocado pelo autor para reforçar seu ceticismo quanto à liderança brasileira na região consiste em apontar o “paradoxo” entre o desenvolvimento de poder dissuasório voltado para as grandes potências (empregando submarinos de propulsão nuclear, uma sofisticada força aérea, e um exército com grandes reservas mobilizáveis) e a sua projeção de poder condicionada à região sul-americana, onde o seu desenvolvimento tecnológico se destacaria localmente em relação aos países vizinhos mais fracos (MARES, 2012).

O maior protagonismo internacional do Brasil no período foi interpretado de maneira positiva pelos *think tanks* estudados, especialmente no que se relacionava às operações de paz sob mandato da ONU. Contudo, a prevalência dos princípios da política externa brasileira de respeito à soberania, não intervenção e de resolução pacífica de conflitos, em crises nas quais o Reino Unido, e os Estados Unidos, estiveram dispostos ou usaram a força (Irã, Líbia, Síria e Ucrânia), alimentaram “incertezas” a respeito de qual seria o posicionamento do Brasil diante do sistema internacional<sup>15</sup>. De toda forma, o Brasil foi “visto como um dos atores mais atraentes entre os países emergentes, especialmente quando comparado à Rússia e China no grupo BRICs”<sup>16</sup> e suas demandas de reforma do sistema internacional, inclusive por um assento permanente no conselho de Segurança das Nações Unidas, tenderam a ser enquadradas como parte de um processo necessário de acomodação entre emergentes e estabelecidos.

Outro dado importante, sempre destacado pelos *think tanks* estudados, é o orçamento de defesa. Embora tenha sido registrado um aumento substantivo do orçamento de defesa do Brasil em relação a década anterior, em várias circunstâncias foi assinalada a oscilação e sucessivos cortes e contingenciamentos, o que levou a atrasos e renegociações em vários dos programas de aquisição de armamentos. Os sucessivos “constrangimentos orçamentários” registrados ao longo do período no

---

<sup>15</sup> IDEAS Public Policy Group “Brazil’s rejection of sanctions against Iran: US-Brazilian relations in context.” Comentário realizado por Guy Burton, em 04 de março de 2010 (p. 01s). Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/ideas/2010/03/brazils-rejection-of-sanctions-against-iran-us-brazilian-relations-in-context/> (Último acesso: 15/04/2020).

<sup>16</sup> IDEAS Public Policy Group “Brazil’s International Rise: an overview of limitations and constraints”. Comentário realizado por Guy Burton, em 04 de agosto de 2011 (p. 03ss). Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/ideas/2011/08/brazils-international-rise-an-overview-of-limitations-and-constraints/> (Último acesso: 15/04/2020).

Brasil e o fato de a América do Sul permanecer como uma região de baixo gasto com defesa, conferiram uma nota de ceticismo quanto à efetividade e real disposição do Brasil exercer liderança no campo securitário regional. Assim, os investimentos brasileiros em defesa não foram percebidos como ameaça ao Reino Unido ou às demais grandes potências, sendo o país visto como um possível parceiro em missões humanitárias e de paz vinculadas às Nações Unidas. A maioria dos *think tanks* abordou positivamente as aspirações brasileiras de maior participação nos processos decisórios voltados para a resolução de conflitos no nível regional e global. A liderança brasileira na região, por sua vez, foi descrita como limitada, majoritariamente, ao discurso diplomático e ao emprego para outros fins (econômicos e políticos), não arcando com os custos do desenvolvimento ou com a cooperação com outros países. Ainda que alguns *think tanks* tenham salientado aspectos de instabilidade e conflitos regionais, a América do Sul continuou descrita como uma das regiões menos militarizadas do mundo.

## A ESTRATÉGIA DO REINO UNIDO, OS EMERGENTES E O BRASIL

As transformações da segunda metade do século XX, resultantes do final da II Guerra Mundial, das descolonizações e da Guerra Fria, impactaram diretamente no declínio do Reino Unido enquanto potência central. Desde então, os britânicos mantêm aliança política e militar com os Estados Unidos, frequentemente descrita como “relação especial”. Nos últimos 15 anos, o debate britânico a respeito de sua estratégia de defesa e segurança internacional tem se acentuado devido ao dissenso quanto às intervenções no Iraque e na Síria, disputas entre as forças armadas (EDMUNDS, 2014), divergências partidárias quanto ao componente dissuasório nuclear (CORNISH; DORMAN, 2015), restrições orçamentárias e, mais recentemente, quanto ao seu desmembramento da União Europeia. Persiste, contudo, consenso mínimo em torno de assegurar o *status* de grande potência diante de um mundo em mudança, no qual são identificados novos perfis de ameaça (não estatais) e a emergência de novas potências.

No que concerne à América Latina, e ao Brasil, no início dos anos 2000 o governo britânico procurou reverter a posição relativamente marginal da região em sua agenda diplomática. Contudo, as demandas da Guerra Global ao Terror acabaram drenado os esforços até que, em 2010, foi anunciada a Agenda Cuning. Tratava-se de uma série de iniciativas

de investimento, comércio e diplomacia que, nas palavras do Secretário dos Negócios Estrangeiros William Hauge, deveriam reverter o declínio da presença britânica na América Latina. Conforme Mills (2018), atento aos números positivos das economias do Sul Global, o Reino Unido expandiu o comércio e os investimentos britânicos na região e estabeleceu instrumentos bilaterais com o Brasil como o Acordo de Cooperação em Defesa, em 2010, e o Diálogo Econômico e Financeiro Brasil-Reino Unido, em 2015, além de ter ampliado a sua presença diplomática no país com a abertura de novos consulados.

O documento que tem pautado a inserção internacional do Reino Unido foi publicado em 2015, trata-se da *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (SDSR)*<sup>17</sup>. O documento, de tom assertivo, possui três linhas gerais: a) vincular segurança e prosperidade; b) assegurar presença global, o que envolve a reforma dos setores militar e de inteligência (incrementando as capacidades de alerta antecipado e pronta resposta) e a aquisição de novos meios de força em combinação com o emprego de *soft power* via programas de ajuda internacional e promoção de valores ligados a livre comércio, governança, combate à corrupção, direitos humanos e democracia; e c) promover a chamada “*rules-based international order*” e nela incentivar reformas para acomodar os emergentes. Nesse âmbito, o documento apoia a reforma do Conselho de Segurança da ONU com assentos permanentes para Alemanha, Brasil, Índia, Japão e um representante africano.

Tópico importante da SDSR é o “ressurgimento das ameaças baseadas em Estados”, dedicado basicamente a enquadrar a Rússia, a Coreia do Norte e, de forma mais sutil, a China. Com relação a esta, descrita como “potência em crescimento”, o documento aponta para o incremento das relações políticas e econômicas entre Reino Unido e China e o suporte britânico para que a China se “integre” mais às principais instituições e organizações globais. A Índia, apesar de potência nuclear e ex-colônia britânica, tem lugar menor na SDSR, sendo enfatizados mais os aspectos econômicos que os securitários.

A América Latina é apresentada no documento como região de crescente importância para a segurança e prosperidade do Reino Unido. À semelhança da Índia, o Brasil figura na estratégia britânica

---

<sup>17</sup> UNITED KINGDOM. HM Government. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: a security and prosperous United Kingdom. November 2015. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf) (último acesso: 23/01/2018).

primeiramente como mercado (especialmente de infraestrutura, finanças e vendas militares) e, em segundo plano, como parceiro em cooperação contra o crime organizado, o que coincide com a narrativa dos *think tanks* aqui investigados. O texto declara haver disposição para ampliar as relações com o Brasil através de mecanismos institucionalizados como o Diálogo Econômico e Financeiro e de programas de cooperação em várias áreas. Contudo, o ponto de coincidência mais relevante entre a apreciação positiva dos investimentos brasileiros em defesa feitos pelos *think tanks* analisados e a SDSR é a declaração de que o Reino Unido “apoia fortemente” a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

As áreas de maior presença estratégica do Brasil, América do Sul e África Ocidental, são recortadas pela SDSR de forma diferente: América Latina e África Subsaariana. A última é descrita como área de instabilidade e de risco de pandemias, o que enseja o apoio britânico à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e à reforma do setor de defesa na África do Sul. A América Latina, por sua vez, é considerada uma região de baixos investimentos em defesa; exceto Brasil e México, apresentados como os maiores mercados da região. A América do Sul é descrita como relativamente estável, cujo maior problema securitário seria o tráfico de narcóticos. O documento reserva ainda uma seção na qual reafirma que o pleito da Argentina pela soberania das Falklands/Malvinas é injustificado e salienta que o Reino Unido manterá e modernizará seu aparato militar dissuasório no arquipélago envolvendo navios de guerra, forças de terra e aeronaves de combate.

Apesar de acenar para o incremento de suas capacidades militares com vistas a manter a dissuasão nuclear e a estruturar forças convencionais de pronto emprego expedicionário, a estratégia do Reino Unido também aposta na inserção dos emergentes na ordem internacional estabelecida. Tal inserção implicaria no incremento dos laços econômicos e políticos e certo nível de reforma, de maneira a acomodar novas demandas e atores. Embora a literatura tenda a abordar os países emergentes em bloco, a estratégia britânica designa papéis, interesses e prioridades bastante distintas a cada um deles. É importante notar que a decisão de deixar a União Europeia não alterou as linhas gerais da estratégia britânica e tampouco aquilo que diz respeito aos emergentes, conforme pode ser apreendido do documento de acompanhamento da implantação da SDSR publicado em 2016<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> SDSR 2015 First Annual Report 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de formulação estratégica do Reino Unido, que envolve o Gabinete, e as burocracias dos ministérios dos Assuntos Exteriores e da Defesa, articula-se ainda com os *think tanks*, que operam, muitas vezes, como espaços de assessoria, promoção de agendas e teste de ideias. Os *think tanks* procuram influenciar as percepções dos atores governamentais e da opinião pública, não somente na formulação das políticas, mas também na maneira como os diferentes atores percebem e interpretam possíveis ameaças e oportunidades. No período aqui investigado, os países emergentes despertaram maior atenção dos *think tanks* britânicos, em função da redistribuição do poder mundial e do questionamento de pontos da ordem internacional. Na medida em que se difundiram os debates nos *think tanks* britânicos a respeito da atuação brasileira no sistema internacional e de seus investimentos em defesa, percebeu-se a coincidência dessa produção ideacional com o principal documento que comunica a estratégia do Reino Unido.

A produção ideacional dos *think tanks* estudados revela uma orientação geral favorável à aproximação do Reino Unido com o Brasil. A atuação do Brasil aparece como potencialmente positiva para o sistema internacional, não como uma alternativa para uma nova ordem mundial, mas como um mercado em potencial. O Brasil, no prazo dos próximos trinta anos, poderá se tornar – segundo um dos cenários estratégicos projetados no Reino Unido<sup>19</sup> – o sexto investidor em tecnologia e aquisição de material de emprego militar. Isso foi apresentado pelos *think tanks* ao governo britânico não como uma ameaça aos interesses e segurança do país, mas sim como oportunidade de ampliação de mercado para sua indústria de defesa. O incremento das capacidades militares brasileiras não foi percebido como algo que deflagre uma corrida armamentista na América do Sul, região que, para os *think tanks* analisados, tem como principal problema securitário o tráfico de drogas. Apesar das fragilidades identificadas na capacidade financeira e disposição política do Brasil, seus programas de cooperação, especialmente com a África e América do Sul, e maior presença em operações de paz das Nações Unidas credenciarão

---

uploads/system/uploads/attachment\_data/file/575378/national\_security\_strategy\_strategic\_defence\_security\_review\_annual\_report\_2016.pdf (Último acesso: 15/04/2020).

<sup>19</sup> Elaboradas no documento oficial britânico: *Ministry of Defence. Strategic Trends Programme. Global Strategic Trends - Out to 2045*. Fifth Edition. April 2014.

o Brasil como um país capaz de contribuir para a segurança global – isso reforçaria o apoio britânico a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A percepção do Brasil enquanto país pacífico é substantivamente distinta daquela atribuída a Rússia e a China (núcleo “militarizado” dos BRICS) a qual desperta apreensões nos *think tanks* britânicos por conta do aumento de suas capacidades militares, convencionais e nucleares. Na região sul-americana, o Brasil é percebido como um potencial mediador de conflitos que, apesar de seu engajamento em missões da paz das Nações Unidas, não desenvolveu mecanismos efetivos e nem aplicou recursos substanciais para atuar regionalmente como força estabilizadora para além da diplomacia. A política de não intervenção do Brasil sobre outras nações é alvo de críticas por parte dos *think tanks* britânicos que – segundo eles – entendem a não intervenção como algo que impossibilita a garantia de qualquer tipo de responsabilidade e proteção de regiões que enfrentam instabilidades políticas e conflitos armados.

# ASSESSING AN EMERGING: BRITISH THINK TANKS AND BRAZILIAN DEFENSE INVESTMENTS

## ABSTRACT

---

At the end of the first decade of the 21<sup>st</sup> century, Brazil began a cycle of greater diplomatic activism and investments in the defense sector. The last aimed to acquire power projection capabilities and to foster its defense industry. Such initiatives, potentially disruptive of the power distribution in South America and the South Atlantic, affect the calculations of established powers such as the United Kingdom, which has territories, economic interests, and troops deployed in the region. Therefore, this article investigates the following problem: considering the strategic interests of the United Kingdom and the increase in military capabilities that Brazil intends to achieve, what is the assessment of British think tanks regarding Brazilian defense investments? Based on the content analysis methodology of the disclosed ideational production, it is argued that the British think tanks articulated a mostly positive narrative about Brazil, seeing in the defense inversions opportunities for the UK defense industry. It is also argued that the increase in Brazil's military capabilities and its diplomatic role was perceived as a potentially stabilizing element in South America, even though there was some skepticism about the effectiveness and real willingness of Brazil to play this role.

**Keywords:** Think tanks. Rising countries. Brazil United Kingdom relations. National defense. International security.



## REFERÊNCIAS

ARROW, Kenneth (et al.) Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, May 2014. Available: <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Ending-the-Drug-Wars.pdf>. Accessed on: 12 abr. 2020

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2004

BERTONHA, João Fábio. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 107-124, 2010.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 24, p. 111-150, jul. 2014.

CORNISH, Paul; DORMAN. Complex security and strategic latency: the uk strategic defence and security review 2015. *International Affairs*, v. 91, No. 2, p. 351-370, 2015.

DENHAM, Andrew; GARNETT, Mark. A 'hollowed-out' tradition? British think tanks in the twenty-first century. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (ed.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 232-246.

EDMUNDS, Timothy. Complexity, strategy and national interest. *International Affairs*, v. 90, No. 3, p. 525-539, 2014.

FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. *International Affairs*, v. 82, No. 1, p. 1-19, 2006.

INCI, Matt. Beyond Rhetoric: Could the Heightened Falklands Debate Threaten British Strategic Interests in Latin America?. *Rusi*, jan. 2012. Available: <https://rusi.org/commentary/beyond-rhetoric-could-heightened-falklands-debate-threaten-british-strategic-interests>. Accessed on: 08 maio 2020.

KAHLER, Miles. Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo. *International Affairs*, v. 89, No. 3, p. 711-729, 2013.

MARES, David. *Latin America and the illusion of peace*. London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 2012.

MCGANN, James G. 2019 global go to think tank index report. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2020.

MEDVETZ, Thomas. *Think tanks in America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

OLIVIE, Iliana; GRACIA, Manuel. The discrete role of Latin America in the globalization process. LSE Global South Unit Policy Brief Series. Policy Brief No.1/2018. Available:

<http://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/global-south-unit/GSU-Policy-Brief-1-2018-Olivie-Gracia.pdf>. Accessed on: 12 maio 2020.

PARMAR, Inderjeet. Anglo-American Elites in the Interwar Years: idealism and power in the intellectual roots of chatham house and the council on foreign relations. *International Relations*, v. 16, No. 1, p. 53-75, apr. 2002.

PARMAR, Inderjeet. *Think tanks and power in foreign policy: a comparative study of the role and influence of the Council on foreign relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.

PAUTZ, Hartwig. Think Tanks in the United Kingdom and Germany: Actors in the Modernisation of Social Democracy. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 12, No. 2, p. 274-294, mar. 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

STONE, Diane. Think tanks beyond nation-states. In: STONE, Diane; DENHAM, Andrew (ed.). *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*. Manchester: Manchester University Press, 2004, p. 34-50.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Os think tanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. *Relaciones Internacionales*, v. 25, n. 50, p. 171-187, 2016.

SVARTMAN, Eduardo. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, v. 1, p. 48-65, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, p. 91-114, dec. 2010.

Recebido em: 30/04/2020

Aceito em: 04/08/2020

# A INFLUÊNCIA DO MAR COMO ELEMENTO DA POLÍTICA EXTERNA ANGOLANA: UMA DIPLOMACIA NAVAL ANGOLANA

Damião Fernandes Capitão Ginga<sup>1</sup>

## RESUMO

---

O presente artigo parte da consciência de que na atual conjuntura internacional em que se observa, cada vez mais, a diminuição da importância das fronteiras físicas, à Angola se exige uma adaptação das estratégias geopolíticas, geoestratégicas, geoeconômicas e até ideológicas, em nome dos interesses coletivos. Destarte, interessará por isso reflectir sobre os principais contributos que o Mar pode acrescentar à ação diplomática na realização da Política Externa de Angola, tendo como matriz o sistema de relações internacionais, cada vez mais em transformação e interdependência. Pretende-se assim apresentar uma visão diferenciada, por meio de uma abordagem qualitativa, mediante um raciocínio dedutivo, que versa sobre a importância estratégica dos Oceanos, enquanto instrumento por excelência de projeção, afirmação e desenvolvimento da Política Externa Angolana, em que se infere que, enquanto Angola não apostar na sua componente naval, os proveitos que poderá alcançar do Mar, como instrumento essencial para a sua ação externa, serão insignificantes.

**Palavras-chave:** Política Externa. Oceanos. Diplomacia. Poder Naval. Angola.

---

<sup>1</sup> Doutor. Instituto Superior de Relações Internacionais (MIREX), Angola. E-mail: damiaoGINGA@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2986-6767>

## INTRODUÇÃO

Os Mares e Oceanos são, pela sua natureza e dimensão, espaços de cooperação multidimensional, de partilha e de utilização coletiva, sobretudo pela diversidade de intervenientes nesses espaços e pelas próprias especificidades de cada Estado ou região. A sua importância para a economia das nações e o seu forte contributo para o desenvolvimento é inegável, porquanto nos últimos anos as matérias ligadas à geopolítica e geoeconomia dos Oceanos afiguram-se como temáticas de grande relevância para as Relações Internacionais. Assim sendo, hoje, além dos espaços marítimos constituírem uma fonte inesgotável de recursos, a sua centralidade para a interconectividade mundial, converte-os num ‘elemento vital’ no processo da globalização.

Paralelamente, o mar também é um meio de domínio, porquanto se analisarmos a evolução das Relações Internacionais, encontramos vários recortes da história em que os mares foram determinantes para o domínio de umas civilizações relativamente a outras, traduzindo a visão de Sir. Walter Raleigh<sup>2</sup>, ainda no século XVII, que defendia que quem dominasse o comércio mundial, dominaria o mundo, tal como aconteceu nos períodos da *pax romana* no Mediterrâneo, e da *pax britânica* pelos principais mares e Oceanos mundiais<sup>3</sup> (JAY, 2012). No caso angolano e por razões, políticas, históricas, econômicas e culturais, o Mar constitui um elemento determinante no processo de construção da identidade internacional de Angola, pesando assim no posicionamento de Angola nas relações internacionais. Todavia, não constitui alguma novidade o fato de

---

<sup>2</sup> Sir Walter Raleigh foi um explorador, militar e escritor inglês, transformando-se num dos soldados favoritos da Rainha Elizabeth I depois de servir em seu exército na Irlanda. Foi um dos principais entusiastas sobre a importância do Poder Naval no domínio do comércio, tendo contribuído bastante para a ascensão marítima da Grã-Bretanha.

<sup>3</sup> Os conceitos de *pax romana* e *pax britânica* surgem associados a períodos da História, marcados por um sentido de paz, segurança, estabilidade, prosperidade e supremacia dos povos Romano e Britânico, respetivamente, em relação aos outros povos. O conceito originário foi derivado do latim “*pax romana*” (paz romana), sustentado no projeto imperial de manter o controlo político-administrativo, a coesão dentro do território romano, bem como garantir a expansão do império romano e domínio sobre outras civilizações. O conjunto de medidas que sustentaram este projeto ficaram conhecidas, como *pax romana*. Alguns séculos depois, este papel de domínio foi transferido para Grã-Bretanha, baseado na supremacia britânica no mar. A presença Naval Britânica, associada a falta de capacidade dos outros Estados europeus, colocou a Grã-Bretanha numa posição privilegiada sobre o controle das principais rotas comerciais marítimas. Este período de paz, prosperidade e domínio, foi designado “*pax britânica*” (COUDENHOVE-KALERGI, 1959).

o povo angolano não ter ou pelo menos não demonstrar tenha tradição marítima, contanto que a sua História tenha uma forte ligação ao mar.

Com efeito, considera-se que a falta de tradição histórica aos Assuntos do Mar não deve fazer com que toda a sua envolvente continue a fazer parte da periferia dos interesses nacionais, particularmente diante da centralidade dos Oceanos na atual conjuntura internacional, sobretudo devido a dependência que a economia global tem relativamente a estes, pelo que torna-se necessário uma reformulação nas estratégias geopolíticas e geoestratégicas, no âmbito da política externa do país, abrindo portas aos ‘grandes espaços’ e promovendo a relevância dos espaços marítimos (GINGA, 2014).

Então e no caso do ‘reposicionamento’ de Angola, no cenário internacional, julga-se essencial uma nova abordagem à sua relação com os Oceanos, sendo que eles devem ter um significado especial para Angola, nas variadas dimensões da política nacional, fazendo deles um instrumento forte da sua Política Externa. Nesse entendimento, e no âmbito da Política Externa Angolana (PEA), os Assuntos do Mar devem assumir uma importância estratégica, particularmente porque, nas últimas décadas, esses têm vindo a conquistar um espaço progressivamente relevante no plano internacional, sendo que se exige a implementação de instrumentos de utilização adequados à multiplicidade de atividades a eles relacionados (FERNANDES, 2012).

Finalmente, a importância deste estudo decorre da necessidade de serem abordadas matérias ligadas à influência do Mar na Política Internacional, como instrumento da PEA, ou seja, a chamada assistência marítima à diplomacia angolana.<sup>4</sup> A abordagem que aqui apresentamos visa aprofundar a reflexão sobre as questões relacionadas com as dinâmicas e políticas do Estado angolano além-fronteiras, permitindo assim encontrar um ponto de intersecção entre a PEA e os Oceanos, por meio de uma análise prospetiva sobre o significado que o Mar pode ou deve ter na elaboração das principais linhas de sua atuação, em nome do interesse nacional. O presente artigo visa ser uma contribuição acadêmica à diplomacia naval Angolana. Esta análise será desenvolvida por meio de uma avaliação profunda e crítica das dinâmicas internacionais e locais dos últimos anos, apoiada por obras científicas de referência, com base

---

<sup>4</sup> A Assistência Marítima à Diplomacia Angolana envolve o conjunto de instrumentos, ativos e valores, ligados aos espaços marítimos, que atuam no reforço do posicionamento externo de Angola, enquanto ator da Política Internacional.

na revisão documental, adotando uma abordagem qualitativa, mediante um raciocínio indutivo-dedutivo. Assim, o artigo está estruturado em três pontos principais, sendo o primeiro uma abordagem introdutória-conceitual, seguido de uma descrição cruzada sobre a influência do mar na construção de uma PEA forte, finalizando com uma análise sobre o contributo do poder naval na ação diplomática, em que são traçadas várias linhas de atuação para o Estado angolano.

## ABORDAGEM CONCEPTUAL

A História das Relações Internacionais em geral e a de Angola em particular encontra-se marcada pela competição externa das grandes potências mundiais, das antigas potências coloniais e de novas potências emergentes, dado que a anterior Geopolítica tem vindo a ceder espaço à Geoeconomia, pelo que, hoje, os interesses econômicos fazem parte do centro da política internacional e consecutivamente da PEA<sup>5</sup> (DEFARGES, 2012, p. 133). O estudo da Política Externa implica, por isso, o reconhecimento da influência do plano doméstico para o processo de tomada de decisão do Estado para o plano internacional. A sua avaliação, numa visão multifacetada, alberga a totalidade das atividades pelas quais os atores internacionais, nomeadamente os Estados, atuam e se relacionam com a comunidade internacional.

A política externa de qualquer Estado visa primordialmente a conservação e proteção dos valores e laços existentes ou na obtenção de novos laços, sendo que segundo Hans Morgenthau, existem dois tipos de políticas externas<sup>6</sup> típicas: um primeiro tipo em que o Estado prioriza a manutenção das relações de forças e da situação de equilíbrio já existentes no plano internacional, denominada por política de *status quo*; e um segundo tipo em que as ações do Estado visam a modificação a seu favor

---

<sup>5</sup> De acordo com Philippe Defarges, o surgimento da Geoeconomia no final do século XX deveu-se à combinação de três fenómenos: a multiplicação das interdependências das redes mundiais; a queda da cortina de ferro, com o término bipolaridade União das Repúblicas socialistas soviéticas (URSS) – Estados Unidos da América (EUA); e a multiplicidade dos atores na cena internacional

<sup>6</sup> Em consonância com esta visão de Morgenthau, Palmer e Morgan na sua obra sobre 'A Teoria da Política Externa', sublinham que os Estados procuram dois objetivos, mudança ou manutenção, através do seu comportamento internacional e sua política externa, no sentido em que a formulação das políticas externas pelos Estados na internacional, visa o alcance de um ou outro objetivo (PALMER; MORGAN, 2006).

da relação de forças e controle político de novas áreas e zonas, também conhecida por política expansionista (MORGENTHAU, 1993).

Sendo assim e por questões de racionalidade, consideram-se as definições defendidas pelo Embaixador José Calvet de Magalhães (1982, p. 19), que defende que a política externa é “o conjunto das decisões e ações de um Estado em relação ao domínio externo”; e pelo Professor Victor Marques dos Santos (2000, p. 93), para quem a expressão designa “o conjunto de linhas de ação política desenvolvidas fora das fronteiras territoriais de um Estado, e que têm como finalidade a defesa e a realização dos seus interesses, por meio da concretização dos objetivos definidos num programa de governo”. Portanto, a política externa surge como um conjunto de políticas públicas adotadas pelos Estados, com a característica particular de ser voltada para fora do território nacional, sofrendo por isso influência do plano político interno e do jogo político externo.

Com isso, não devem continuar a ser confundidos os conceitos de Política Externa e Diplomacia, como as vezes acontece, dado que o primeiro está relacionado ao conjunto das decisões e ações de um Estado relativamente ao panorama externo ao seu território, enquanto o segundo surge como um instrumento do primeiro, sendo um dos seus principais alicerces, com o objetivo de estabelecer e promover relações pacíficas entre os Estados, por meio de vetores e ferramentas mutuamente reconhecidos, designadamente relações de cooperação, o qual criam áreas de consenso, onde a estratégia diplomática possa atuar favoravelmente, explorando áreas em que as potencialidades nacionais são maiores (GINGA, 2014, p. 112).

Outrossim, a importância fundamental da política externa, enquanto sistema complexo de gestão das relações inter-estaduais, no âmbito da política internacional, prevê uma reflexão sobre a instrumentalidade<sup>7</sup> que lhe está associada (SANTOS, 2012, p. 203). Desse modo, Calvet de Magalhães considera que os instrumentos da política externa se podem dividir em pacíficos – a diplomacia, mediação, negociação direta e a propaganda; e violentos – o combate econômico, pressão militar e a guerra. Para efeitos do presente ensaio, cingir-nos-emos aos meios pacíficos que visam o estabelecimento de relações pacíficas,

---

<sup>7</sup>De acordo com Du Plessis, fundamentalmente existem quatro grupos principais de instrumentos da Política Externa, designadamente: político ou diplomático, econômico, psicológico e militar. Estes instrumentos são agrupados em respeito as normas internacionais e os critérios jurídico-legais que regulam e limitam o uso da força no Direito Internacional. Ou seja, da forma mais pacífica à forma mais violenta, no exercício da Política Externa – *softpower* e *hardpower* (DU PLESSIS, 2008, p. 90).



sem recurso ao uso da força, concretamente a diplomacia, enquanto instrumento abrangente que se perfila em diversas variantes, e incorpora várias técnicas para a sua materialização, dentre as quais: da negociação, da mediação, da propaganda, da espionagem, da pressão econômica e política (MAGALHÃES, 1982).

A diplomacia constitui assim um dos instrumentos matriciais da política externa. A palavra diplomacia tem origem etimológica do vocábulo grego “*diploma*”, e que significa documento dobrado em dois, traduzindo a natureza confidencial da mensagem transmitida entre governantes (SANTOS, 2012, p. 215). Na sua concepção tradicional, a diplomacia surge como a arte de convencer sem empregar a força, por meio da persuasão, negociação ou arbitragem, sendo que a regra geral termina quando começa a guerra, surgindo ambos como fatores estratégicos para o alcance do interesse nacional (LEVY; THOMPSON, 2010, p. 9). Com efeito, a diplomacia é responsável pela formulação e identificação dos interesses nacionais e ocupa-se com o estabelecimento e a reformulação das normas e procedimentos que mantêm o sistema internacional, aí consideradas também a condução e a operação das organizações internacionais (MACEDO, 2013, p. 393).

Na verdade, a diplomacia situa-se no plano essencial do relacionamento pacífico sustentado, convencionado e formalmente instituído entre estados soberanos. Em forma de conceito, a diplomacia pura é “um instrumento da política externa, para o estabelecimento e desenvolvimento dos contatos pacíficos entre governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respetivas partes” (MAGALHÃES, 1982, p. 88). Por este efeito e enquanto panóplia de processos, de regras, de práticas e técnicas no quadro do relacionamento das relações internacionais, a diplomacia é considerada como o mais importante instrumento da Política Externa (MOREIRA, 1970, p. 23).

Por sua vez e contextualizando as ações do exercício da influência do estado sobre o ambiente relacional, a diplomacia pode caracterizar-se, pelos seus próprios métodos, meios e vertentes, em diplomacia política, diplomacia pública, diplomacia cultural, diplomacia econômica, diplomacia securitária, etc.; desenvolvidas em interação conjugada, e em convergência com outros instrumentos da política externa, com vista a alcançar as metas em sectores diferenciados do interesse nacional (SANTOS, 2012, p. 215). A diplomacia securitária ou de defesa resulta da utilização de gradientes de coação de forma devidamente controlada (DU PLESSIS, 2008). Assim,

embora a diplomacia faz parte dos instrumentos não violentos da política externa, algumas vezes ela utiliza meios não pacíficos para a prossecução do seu objetivo. Isto explica a intersecção do poder naval com a política externa, resultando assim na chamada diplomacia naval.

A diplomacia naval abrange o uso dos instrumentos militares navais em apoio à política externa, sem o real uso da força e apenas pela exibição dos meios, encontrando-se subjacente que o Poder Naval representa o principal utensílio de que um Estado se pode servir para demonstrar esta sua dimensão na concertação político-diplomática dos mares e oceanos (CAJARABILLE, 2002, p. 13). Por sua vez, Alfred Mahan define a diplomacia naval como sendo o uso de forças navais para cumprir os objetivos da política externa ou em representação do Estado (1902, p. 193), enquanto Simpson-Anderson define diplomacia naval como o uso das marinhas na promoção dos objetivos e metas nacionais de seus governos (1996, p. 36). A diplomacia naval surge assim enquadrada no conceito de Assistência Marítima, que é o termo coletivo para operações e atividades em que o poder militar é usado no domínio marítimo, para apoiar a diplomacia ou para apoiar as autoridades civis (ROYAL NETHERLANDS NAVY, 2014, p. 355).

De acordo com Ken Booth (1977, p. 15), as funções de qualquer Marinha de Guerra podem ser representadas de uma forma genérica, por uma 'trindade' baseada no uso do Mar, e fundamentada pelo reconhecimento dos modos de ação, através do qual as Marinhas conseguem alcançar os seus propósitos, isto é: Função Militar, no âmbito da segurança e defesa militar própria; Função Diplomática, em apoio à Política Externa dos Estados; e Função de Polícia, correspondente à proteção da soberania, integridade e autoridade do Estado no Mar. Tais funções se consolidam graças a um vasto conjunto de outras funções, que contribuem para a defesa militar e para garantir o uso seguro do mar, num triângulo em que a função militar constitui a base dessa trindade.<sup>8</sup> A assistência marítima à diplomacia ocorre principalmente no contexto

---

<sup>8</sup> A função policial, de responsabilidades de guarda-costeira e serviço público, visa sobretudo o controlo das fronteiras e espaços marítimos nacionais, em paralelo com as outras entidades nacionais, em nome dos interesses vitais da Nação. Por último, a função militar, principal função das Marinhas de Guerra, envolve um conjunto de missões, a saber: proteger o território nacional de quaisquer ameaças ou ataques externos; preparar para as missões em tempo de guerra; promover um ambiente estável e seguro; deter qualquer intrusão hostil nas fronteiras marítimas, contribuir para a segurança marítima local e regional; proteger e estender os interesses nacionais nas águas contíguas ao território nacional; proteger as atividades do Estado no mar; proteger a vida e os recursos nacionais no mar; entre outras missões do Estado no mar (BOOTH, 1977, p. 19-21).

das funções estratégicas<sup>9</sup> de ‘prevenção’ e ‘coerção’, e consiste no apoio aos instrumentos diplomáticos e económicos de poder, pelo que neste sentido o poder militar é usado para exercer influência sobre outros atores, quer por meio de presença naval como através de assistência a Estados terceiros.

Desse modo, as Marinhas são um instrumento do quadro da política geral de qualquer Estado costeiro, na medida em que permitem ao Estado a utilização dos espaços marítimos, em vista de alcançar o interesse nacional e, ao mesmo tempo, impedir a sua utilização indevida por outros, influenciando assim as dinâmicas ao nível da Política Internacional. O uso do aparelho naval, em reforço à diplomacia, permite assim por um lado tranquilizar e apoiar atores parceiros e, por outro, enviar um sinal de alerta a possíveis adversários.<sup>10</sup>

Apesar de a diplomacia naval não ser uma temática recente no quadro da História das relações internacionais, o seu estudo enquanto Ciência, como parte essencial da Diplomacia Geral dos Estados e das funções das Marinhas de Guerra contemporâneas, é de certo modo recente. O pioneiro nessas matérias foi o Embaixador Britânico Sir. James Cable, por meio da sua obra *Gunboat Diplomacy* (CABLE, 1971).

Nessa ótica, a função diplomática da Marinha consiste na manutenção e apoio à Política Externa, por meio de missões no âmbito da assistência marítima, em que o empenhamento da força é feito no quadro das missões e responsabilidades no plano internacional. No que se refere às manifestações ou tipos de diplomacia naval, não existe um consenso sobre o conjunto de atuações que ela pode comportar, no sentido de que muitos autores admitem a utilização de meios violentos em apoio à diplomacia. Fundamentalmente, tal como a diplomacia, a diplomacia naval coexiste dentro de um determinado espectro de missões. Num extremo, a diplomacia naval serve-se de meios pacíficos, cooperativos, persuasivos e não coercivos, e no outro faz recurso a instrumentos violentos e coercivos (DU PLESSIS, 2008, p. 95).

Num extremo, a diplomacia naval serve-se de meios pacíficos, cooperativos, persuasivo e não coercivos, e no outro faz recurso a

---

<sup>9</sup> Ken Booth na sua obra *Navies and Foreign Policy* classifica a diplomacia naval de forma resumida em três variantes: Negociação em força; Influência e Prestígio. Nestes três grupos encontram-se as missões no âmbito da diplomacia da canhoneira de demonstrações de força, visitas de boa vontade, visitas específicas de boa vontade, cooperação técnico-militar, a presença naval simples, apoio técnico-operativo, entre outras manifestações diplomáticas através do Mar (BOOTH, 1977; MONTEIRO, 2017, p. 17-21).

<sup>10</sup> Essa influência serve para proteger os interesses e alcançar objetivos estratégicos nacionais, e é amplamente com base na presença e demonstração de poder (RNN, 2014, p. 355).

instrumentos violentos e coercivos (DU PLESSIS, 2008, p. 95). Regra geral, os instrumentos violentos da diplomacia naval são utilizados no quadro do uso da força da diplomacia da canhoneira (*gunboat diplomacy*), fazendo com que normalmente esta vertente da diplomacia seja considerada como sendo a vertente coerciva da diplomacia naval. Dentro desse quadro, encontramos abordagens mais do âmbito técnico-operacional, como a de Ken Booth, ou numa visão mais do quadro funcional como a de Hervé Coutau-Bégarie<sup>11</sup>, pelo que interessa sobretudo perceber os limites do espectro de atuação da diplomacia naval.

Resumidamente, o atual panorama da diplomacia naval é assim constituído fundamentalmente por missões no âmbito da diplomacia da canhoneira (*gunboat diplomacy*) e das missões de presença naval (*show the flag*); além das missões de evacuação marítima de cidadãos civis e das missões de construção de capacidade marítima (ROYAL NETHERLANDS NAVY, 2014, p. 356). No primeiro grupo de missões encontram-se as negociações em posição de força, quando da dissuasão convencional, da dissuasão nuclear, da dissuasão e defesas alargadas<sup>12</sup>; em que as demonstrações do potencial das esquadras navais assumem atualmente um papel importante (CAJARABILLE, 2004, p. 88-89). No segundo grupo, destacam-se as missões de influência, como a simples presença naval, as visitas de rotina, as visitas de boa vontade, a Cooperação Técnico-Militar (CTM), a capacidade de negociação no âmbito das alianças internacionais, o apoio às indústrias de defesa, entre outras atuações; e de prestígio, mediante a exposição pública das principais políticas, missões e do potencial previsto para o futuro, ou ainda por meio de visitas em portos estrangeiros, participação em encontros internacionais e missões internacionais; num cenário em que o *show the flag* transforma-se em *gunboat diplomacy* quando necessário<sup>13</sup> (CAJARABILLE, 2002, p. 7-21) (GINGA, 2014, p. 125).

---

<sup>11</sup> Hervé Coutau-Bégarie na sua abordagem, sobre a diplomacia naval, foca a sua análise ao fim último para o qual é traçada determinada política, classificando assim como: diplomacia simbólica, numa perspectiva de afirmação do potencial militar; diplomacia de rotina, em que inclui presença naval ou outras visitas de rotina; diplomacia de defesa, relacionada com as questões mais ligadas ao reforço dos laços castrense marítimo; e diplomacia económica, onde existe a utilização dos meios navais com fins económicos, como um marketing da indústria naval para outros Estados interessados (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

<sup>12</sup> No quadro da dissuasão e defesa alargadas, as grandes potências, com o forte dispositivo naval, e as médias e pequenas potências, desde que tenham capacidade oceânica, têm a tendência de ampliarem a sua esfera de ação muito para além das zonas próximas do seu território, tendo em vista o apoio aos interesses do Estado, onde se destaca a satisfação dos compromissos com aliados (CAJARABILLE, 2004, p. 12).

<sup>13</sup> Importa referir, que abordar a diplomacia naval não é uma tarefa fácil, sobretudo por se

Nesse quadro, reportando o valor agregado do poder naval na ação externa do Estado, Ken Booth aponta as principais características dos navios de guerra, que os habilita e valoriza enquanto instrumentos diplomáticos, sendo que aponta: *versatilidade*, que os torna capazes de executarem um largo espectro de tarefas sociais, humanitárias ou políticas, além das puramente militares; *mobilidade*, que corresponde à facilidade com que os navios de guerra se podem mover em resposta a situações imprevisíveis, em áreas próximas ou distantes; *capacidade de projeção*, os navios de guerra podem transportar armas, tropas, tanques meios aéreos, embarcações de desembarque, entre outros, permitindo projetar poder até longas distâncias; *capacidade de acesso*, pela interconectividade oceânica, o movimento de forças militares através dos oceanos torna-se mais fácil do que por via terrestre ou aérea, sendo que, para ele, um país com uma Marinha é potencialmente vizinho de todos os Estados costeiros; *simbolismo*, os navios de guerra são símbolos visíveis e representantes úteis das intenções e do empenhamento de um Estado; *endurance* ou *capacidade de sustentação própria*, a autonomia dos navios de guerra, que lhes permitem permanecer no mar durante largos períodos de tempo; *destacamento de forças* ou *deployability*, facilidade que as unidades navais têm de rapidamente concentrar-se numa força naval; *interoperabilidade*, capacidade que as unidades navais têm de operar entre si, ou seja, dentro de uma vasta classe de navios; *adaptação a forças conjuntas e combinadas*, característica dos navios de adaptação a forças conjuntas, isto é, de trabalhar em conjunto com outras Marinhas, forças de fuzileiros, etc.; *resiliência*, os navios têm boa capacidade de recuperação, podendo sofrer um grau considerável de danos, sem ficar inoperativos; *comando e controlo*, a partir dos meios próprios instalados nos navios pode fazer-se a ligação ao comando em terra, fora do teatro de operações, e coordenar as ações; *transporte*, capacidade de transporte de carga, podendo servir de centros logísticos e bases operativas; *graduação de respostas*, um navio efetuando uma simples presença naval pode facilmente evoluir para uma tarefa defensiva ou ofensiva; *acesso/ liberdade de acesso*, dada a liberdade do uso do mar, as forças navais podem movimentar-se com grande facilidade e aproximar-se a outros Estados, sem violar o Direito Internacional; e como *plataforma de negociação*, os navios têm sido muito utilizados como locais de negociação (MONTEIRO, 2017; BOOTH, 1977).

---

encontrar entre dois extremos tão distintos, na medida em que num curto espaço de tempo instrumentos pacíficos podem transformar-se em instrumentos violentos, ou seja, conforme Till (2009, p.257) defende, “...activities of naval diplomacy may differ not in type, but in degree”.

Em síntese, a ação militar na sua componente naval, como uma das expressões típicas do Poder Nacional, assume uma relevante importância na prossecução da política externa de qualquer Estado, sendo por isso um elemento decisivo na ação externa dos Estados, quer em tempo de paz, por representar o pano de fundo da atuação diplomática do Estado, como em tempo de crise, por servir como uma plataforma de projeção das forças. Assiste-se, por isso, uma maior utilização do Poder Naval, em nome da diplomacia naval, fazendo com que cada vez mais a utilização dos meios navais seja de natureza diversa, sendo certo que quem tem responsabilidade e não responde, perde oportunidade de mostrar serviço e mais-valia cooperativa, com perdas consideráveis ao nível do exercício da soberania, de serviço ou de utilidade pública (FONSECA; DUARTE, 2010, p. 221).

## **A POLÍTICA EXTERNA ANGOLANA. A INFLUÊNCIA DO MAR NA VERTENTE DIPLOMÁTICA**

A posição geográfica de Angola, no Atlântico Sul e na região do Cone Sul do continente Africano, confere uma notória importância geoestratégica aos espaços marítimos nacionais ou sob jurisdição do Estado angolano, no que toca às rotas marítimas com passagem ou em direcção ao quadrante sudeste do Atlântico Sul, e à geopolítica do petróleo. Com a circulação intermodal que caracteriza a atual Era da Informação, em que o Mar constitui o centro global, houve uma deslocalização dos principais centros de gravidade da geopolítica mundial, fazendo com que a interdependência entre Estados na política internacional seja hoje um fator determinante. É nesse cenário mundial de globalização, interdependência, desmaterialização do espaço físico e de novas alianças, que o Estado angolano terá de projectar uma nova atuação externa, com a credibilidade necessária e proporcional ao interesse nacional.

Parta-se, então, de uma breve retrospectiva à PEA. Ora, tal como a maior parte dos Estados africanos, os Angolanos confrontam-se ainda com a falta de instrumentos nacionais, sejam científicos ou meramente informativos, que se dediquem à abordagem das principais perspectivas da Política Externa, ou seja, um quadro doutrinário de Análise da ação externa do Estado angolano. No entanto, a análise sobre a PEA encontra-se facilitada, devido à nova abordagem do Estado angolano no quadro da Política

Internacional, crescentemente notória no cenário internacional<sup>14</sup>, ‘abrindo portas’ à conquista de novas alianças e laços de cooperação, e consolidando uma maior presença no plano regional e internacional, em nome do interesse nacional. A PEA, tal como de qualquer outro Estado, encontra-se relacionada, em todos os campos, com as principais linhas de atuação do Estado no plano internacional, mormente no quadro das dinâmicas mantidas com outros atores internacionais. Anteriormente, as principais diretrizes da PEA eram relacionadas com à diplomacia de inteligência e contrainteligência, e da diplomacia política de alianças políticas, nomeadamente a nível do sector da Segurança e Defesa (GINGA, 2014, p. 113).

Com o término da guerra civil (1975-2002), as perspetivas de desenvolvimento nacional foram separadas do contexto de guerra, pois houve um alargamento dos interesses nacionais em conformidade com as alterações na conjuntura internacional. A partir daí, Angola ganhou um maior protagonismo e visibilidade na política internacional, designadamente ao nível regional e continental, sobretudo devido à diminuição dos esforços de guerra, concentrando-se mais nas dinâmicas orientadas ao desenvolvimento sociopolítico do país, como principal objetivo do Estado (CARVALHO, 2014).

Como resultado, nunca antes a diplomacia angolana tinha assumido um papel de tão grande relevância, enquanto vetor essencial da política externa, tal como é hoje<sup>15</sup>. Nesse quadro, a diplomacia deve ser a maior protagonista pela valorização dos ganhos internos no plano externo (ALMEIDA, 2012, p. 239). Em vista disso, nos últimos anos, Angola tem

---

<sup>14</sup> Nos últimos anos, o chamado *soft power* angolano tem-se mostrado cada vez mais atuante no cenário regional e internacional, onde importa sublinhar a sua intervenção para a pacificação da Região dos Grandes Lagos e Golfo da Guiné, e a sua maior participação nos principais centros de decisão do sistema internacional. Contrariando a corrente da maior parte dos Estados africanos, em que o universo externo dos negócios estrangeiros se resume ao grupo formado pelos países colonizadores, os seus vizinhos regionais e as duas grandes superpotências, no que Christopher Clapham denominou – *the external universe of foreign policy* –, Angola desde muito cedo manteve relações intensas com diversos Estados, sobretudo com os que detinham interesses em Angola, que de acordo com Patrick Chabal “a situação de Angola foi desde o início afetada pelo contexto internacional” (GUEDES, 2011, p. 27, tradução nossa).

<sup>15</sup> A ascensão do protagonismo Angolano pode ser caracterizada por sua face diplomática, estando entre um grupo resumido de países que mantem relações diplomáticas pacíficas com todos os Estados africanos; estabelece laços fortes comerciais com as principais potências emergentes (BRIC – Brasil, Rússia, Índia e a China); tem uma cooperação ativa com a maior potência mundial, os Estados Unidos da América; é um parceiro político privilegiado do maior bloco comunitário (União Europeia), no continente Africano; bem como estabelece relações de amizade com outros Estados.

granjeado respeito e confiança dos parceiros internacionais e regionais, que tem sido materializado pela maior aceitação do país nos maiores *fora* de atuação a nível internacional, onde interessa sublinhar a reeleição de Angola, em 16 de outubro de 2014, pelos 193 membros da Assembleia Geral da Organizações das Nações Unidas (ONU), com 190 votos, como Membro Não-Permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS-NU) para o biénio de 2015-2016, depois de ter cumprido o seu primeiro mandato no biénio 2003-2004; a participação do ex-Presidente José Eduardo de Angola dos Santos na 35.<sup>a</sup> reunião da cimeira do G-8 (2009); a participação do Presidente João Lourenço no Parlamento Europeu (2018), entre outras atuações do Estado angolano na cena internacional (BEMBE, 2016, p.45; GINGA, 2014). Em vista disso, nos últimos três anos, com a eleição do Presidente João Lourenço, observa-se uma intensificação da ação externa do Estado angolano, tendo reforçado os laços de amizade com os principais centros de poder mundiais, quer participando ativamente nos principais *fora* de decisão global, como atuando afincadamente na pacificação das regiões da África Austral e Central, onde se destaca o seu protagonismo na Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (CIRGL).

Portanto, atualmente, as coordenadas de base da PEA resultam em termos gerais do facto de Angola ser uma *nação* africana, com uma identidade histórica e cultural partilhada com nações vizinhas, com uma condição geoestratégica particular decorrente da sua maritimidade e da localização<sup>16</sup> no cruzamento regional entre as regiões central e austral do continente Africano, e como uma plataforma para a pacificação dos conflitos a nível dos Estados africanos (BEMBE, 2016, p. 27-28). Paralelamente, nas últimas décadas, o elemento militar tem feito parte da vanguarda dos instrumentos do domínio da ação externa de Angola, tendo forte intervenção no continente, em missões de assistência militar e uso pacífico em operações de apoio à paz, construção de paz e de manutenção da paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> A integração político-estratégica, aliada à «posição estratégica», que o país assume no quadro sub-regional, confere-lhe a possibilidade de integrar a sede do poder estratégico no mesmo e, conseqüentemente, acompanhar, de forma quase permanente, as dinâmicas, os processos e as tendências do desenvolvimento social, político, económico e cultural, no quadro da política internacional (BEMBE, 2016, p. 28-29).

<sup>17</sup> As Forças Armadas Angolanas (FAA), nos últimos anos, além das missões tradicionais, têm sido engajadas em missões internacionais, nomeadamente nos sistemas de defesa coletiva a nível das regiões onde se localiza, porquanto se espera que no futuro participe com maior frequência em missões de apoio à PEA, mormente no quadro das Organizações Regionais Africanas, ou seja, em missões de natureza humanitária, de *peacebuilding* e de *peacekeeping*, no



No concreto, a crescente importância de Angola a nível regional, servindo várias vezes de plataforma de conciliação e entendimento entre outros Estados africanos, traduz a relevância que o país vem assumindo nos últimos anos, pelo que consideramos por isso necessária uma revitalização da sua Política Externa. Num cenário regional e internacional em que para ser um 'Estado Diretor'<sup>18</sup> precisa-se de estar munido de autoridade moral e material, torna-se necessário progressivamente a projeção de poder além-fronteiras, em que posição costeira de Angola deve constituir-se numa mais-valia para a ação externa do Estado.

O emprego das Forças Armadas (FA) em Missões de Paz vem assim consolidar esta visão, no sentido em que a utilização do poder militar no âmbito da diplomacia e em missões de paz é sempre preferível à guerra, ou parafraseando Churchill, citado por David (2001, p. 281) "...to jaw-jaw is always better than to war-war..."<sup>19</sup>, fazendo com que as FA representem hoje um elemento agregador e estruturante do Estado, com relevância para a coesão nacional, na política interna, e com crescente importância na Política Externa (GINGA, 2014, p. 117). Este quadro justifica o maior casamento entre o Mar e a Política Externa e de Defesa Nacional, traduzida pela maior utilização e implementação da diplomacia naval no quadro regional e internacional; sobretudo porque, ao nível internacional, a centralidade do Mar como fator econômico e de segurança nacional tem revitalizado a antiga relação entre as Marinhas e a Política Externa dos Estados, enquanto peças-chave desse sistema em que os meios navais desempenham cada vez mais funções no âmbito da ação externa (CAJARABILLE, 2002, p. 4).

Com efeito e considerando o peso real do mar angolano e as potencialidades econômicas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental, o interesse pelo mar deve ser encarado como uma expressão de soberania e de identidade nacional, quer seja numa perspectiva prática-funcional, de incentivo à inovação, enquanto fator de desenvolvimento do setor marítimo, como numa abordagem prospetiva, de legado para as gerações vindouras. Assim sendo, o maior envolvimento do Mar com a PEA dependerá essencialmente da execução política, contanto

---

âmbito da estrutura de gestão de crises no continente e da APSA (GINGA, 2014, 225).

<sup>18</sup> Decerto, parece provável que enquanto as estruturas regionais no âmbito da Segurança e Defesa não forem consistentes, Angola, com a apetência que tem demonstrado em intervir a nível regional, muito devido ao potencial das suas FA, continue a ganhar espaço para a sua intervenção, tendo em vista a contenção da conflitualidade regional (GINGA, 2014, p. 117).

<sup>19</sup> "Dialogar é sempre preferível do que guerrear" (tradução nossa).

que a Estratégia depende exclusivamente da ação política e, esta por sua vez, dos decisores políticos. Nesse particular, tendo em conta a dimensão que as Forças Armadas Angolanas vêm granjeando nos últimos anos, o Estado precisará de estar efetivamente preparado em termos militares para o cumprimento da sua responsabilidade, enquanto instrumento da Política Externa, em que será necessário continuar a fortalecer os laços de amizade com outros Estados, organizações e *fora* internacionais, com vista a adaptar o seu poder castrense ao quadro geopolítico, nomeadamente no âmbito da componente naval (GINGA, 2014, p. 117).

Por tudo isso “...as Marinhas são tidas como um instrumento de poder suscetível de acrescentar prestígio aos Estados...”, uma vez que proporcionam visibilidade estratégica à atuação externa dos Estados (FONSECA; DUARTE, 2010, p. 222). Em suma, entende-se que o Poder Naval não deve ser apenas um instrumento da PEA, mas também o guardião da diplomacia naval angolana, como parte do sistema de forças das forças de segurança e defesa, uma vez que em tempo de paz, o poder militar, na sua componente naval, serve de pano de fundo à atividade diplomática, constituindo uma condição indispensável de credibilidade política (FONSECA; DUARTE, 2010, p. 219).

Para Angola, se por um lado o final da Guerra Fria no contexto marítimo traduziu-se numa oportunidade para o estabelecimento e fortalecimento de novos e velhos laços de amizade e solidariedade, nomeadamente pela maior abertura das rotas oceânicas; por outro lado resultou num relativo abandono do Mar, especialmente no tocante ao exercício da autoridade do Estado nas águas nacionais, visto que Angola, durante o período da Guerra Fria, beneficiou de apoio técnico-operacional da URSS para operar a sua esquadra e controlar os seus espaços marítimos, não tendo desenvolvido as suas próprias capacidades navais, o que ditou o estado atual do seu poder naval e, consecutivamente, um vazio de atuação do Estado no mar (THOMASHAUSEN, 2008, p. 21-22).

É certo que, quatro décadas passadas desde a fundação da Marinha de Guerra Angolana (MGA), o Poder Naval, e a sua indústria associada, continua a carecer de muito investimento por parte do Estado, apresentando um grande défice em todos os seus sectores, com especial referência da componente de força – correspondente aos meios navais –, especialmente tendo como referência as responsabilidades de Angola ao nível da segurança marítima regional. Como percebemos, apesar de nos últimos anos o Estado angolano ter lançado um programa para a

reestruturação, redimensionamento e o reequipamento (3R)<sup>20</sup> das Forças armadas Angolanas (FAA), nomeadamente ao nível da componente naval, os meios a disposição da MGA ainda são insuficientes<sup>21</sup>, tendo em vista as suas principais missões no quadro da segurança marítima e na projeção e afirmação externa do Estado, conforme descreve o relatório anual do *The Military Balance* (IISS, 2019). No seguimento desse programa, e considerando os crescentes interesses dos principais atores internacionais pelas regiões do Atlântico Sul e Golfo da Guiné, nos últimos anos têm sido desenvolvidas um conjunto de dinâmicas por forma a fazer face a esse estado de atraso do poder naval angolano, sendo de inferir o Estatuto Orgânico da MGA (EOMGA), aprovado em 2015, com o objetivo de determinar a natureza, as atribuições, organização e funcionamento da marinha, de forma a torná-la adequada ao novo contexto nacional e internacional (MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, 2015).

Destarte, embora a conjuntura econômica não seja favorável, considerando a dimensão dos desafios para a reedificação da MGA, onde a cooperação internacional surge como a única forma de fazer frente às suas necessidades e interesses de segurança marítima, é necessário ter a noção da urgência do Estado empreender e garantir a sua autonomia em meios, capazes e adequados aos seus objetivos; de forma a permitir uma eficiente atuação nos espaços e fora de decisão, em que sejam identificadas responsabilidades e interesses nacionais, promovendo, desse modo, a visibilidade nacional e permitindo a conservação dos interesses inalienáveis da Nação, pela garantia da segurança e defesa do Estado no Mar.

Com efeito, a preparação para o enfrentamento das novas ameaças globais no Mar, seja por motivos de dissuasão ou de proteção e defesa, constitui uma atividade dispendiosa que absorve muitos recursos da Nação,

---

<sup>20</sup> Neste quadro, a Diretiva Presidencial sobre a Reedificação das Forças Armadas Angolanas, de 30 de julho de 2007, elaborada pela Comissão de Reedificação das FAA, apresenta como principais e atuais missões das FA no âmbito da Segurança e Defesa Nacional, enquanto elemento forte de apoio à PEA, a seguinte orientação: assegurar a defesa militar do país e dos Espaços Estratégicos de Interesse Nacional (EEIN); garantir uma atuação rápida em resposta a alguma ameaça contra a soberania ou integridade nacional; e satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, no quadro das missões de Segurança e Defesa de caráter bímultilateral da CTM; entre outras missões, em nome da manutenção da paz e estabilidade nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, 2007).

<sup>21</sup> Os meios a cargo da MGA ainda são insuficientes, nomeadamente as unidades navais a sua disposição e a existência de recursos humanos devidamente habilitados e capacitados, para fazer frente aos obstáculos que este ramo enfrenta no cumprimento das suas responsabilidades, sobretudo no patrulhamento eficaz das águas territoriais, no controlo da ZEE, e na projeção de forças pelo mar a nível regional e internacional (GINGA, 2014) (CARVALHO, 2014).

o que pode entrar em conflito com outros interesses nacionais, por implicar o desvio de recursos de outras áreas com relevância (LEVY; THOMPSON, 2010, p.1). Conscientes de que torna-se essencial que o Estado implemente uma estratégia de reestruturação das FA, nomeadamente ao nível do poder naval, que não comprometa o tecido social, numa perspetiva de atender em simultâneo as questões ligadas à segurança e ao desenvolvimento socioeconómico, traduzida pela expressão em inglês “*guns and butter*”; exige-se, a edificação de uma força naval que respeite e se adapte ao novo padrão de evolução recessiva da economia nacional, e que progressivamente acautele um conjunto de responsabilidades relacionadas à ação externa do Estado, que exige que o Estado esteja preparado para tentar minimizar as ameaças que o possam atingir<sup>22</sup>.

De facto, existe a conjugação de vários fatores de natureza política, social, econômica e financeira, que têm contribuído para uma tendência exagerada por parte dos órgãos decisores, na limitação de esforços para apetrechamento da MGA<sup>23</sup>. Nesse quadro, poucos se têm interessado em fazer cálculos analíticos sobre os binômios custo-benefício e custo-eficácia, para que se tenha a plena noção, de que a médio e longo prazo será mais caro manter o mar desguarnecido, do que edificar um Poder Naval, ainda que modesto. Trata-se, entretanto, de uma questão de falta de uma vocação marítima generalizada pelos angolanos, que se traduz na ausência de um Conceito Estratégico centrado no mar, o que tem prejudicado o aproveitamento racional dos recursos que ele oferece e a sua salvaguarda para o proveito próprio, contribuindo no alcance dos objetivos nacionais (GINGA, 2014). Em sintonia com isso, e apesar da situação sociopolítica estável, Angola não está isenta de ameaças e riscos difusos, pelo que deverá manter capacidades para atuar onde seja necessário proteger os seus interesses.

É evidente a necessidade de Angola desenvolver um dispositivo naval com uma rápida e eficaz capacidade de projeção de forças, nomeadamente nos espaços marítimos que fazem parte do núcleo duro

---

<sup>22</sup> Nesta ótica, percebe-se que essa Política Externa deve continuar fielmente ligada à Política de Defesa Nacional contanto que a prossecução dos objetivos da primeira depende muito da existência da segunda e, muito mais da grandeza dos seus instrumentos, porque conforme Frederico II “o Grande” da Prússia afirmara, “a diplomacia sem força é como a música sem instrumentos” (*apud* LEVY; THOMPSON, 2010, p.9).

<sup>23</sup> A existência de uma Marinha forte e preparada obriga a um esforço financeiro que, em tempo de paz, poucas nações nas condições de Angola estarão dispostas a garantir, pois “...obriga a retirar meios de outras áreas, onde esses mesmos recursos mais falta fazem, como é o caso da saúde, da educação, do emprego e da habitação, essenciais para o desenvolvimento do país...” (BARROS, 2012, p.13).

dos EEIN, porquanto o planeamento estratégico do Poder Naval deve surgir no centro dos Objetivos Vitais do Estado<sup>24</sup> (OVE). Porque, "...quando as Forças Armadas são apenas simbólicas ou ineficazes, ou quando não detêm o monopólio da força, dificilmente podem ser utilizadas na ação do Estado..." (BARRENTO, 2007, p. 1325), sobretudo no mar, em que as capacidades precisam de ser efetivas e capazes de atuar em áreas extensas, por um período considerável de tempo, e, por meio delas tomar atitudes tanto defensivas quanto ofensivas, explorando as suas características de mobilidade, de permanência, de versatilidade e de flexibilidade (REPÚBLICA DE ANGOLA, 2015).

Nesse particular, conforme expresso no artigo 12º da Constituição da República de Angola, sobre as Relações Internacionais, o Estado angolano "respeita e aplica os princípios da Carta da ONU e da Carta da União Africana (UA) e estabelece relações de amizade e cooperação com todos os Estados e povos", podendo fazer recurso ao seu poder naval, para atender os interesses e objetivos nacionais relacionados à política externa, mormente ao nível do combate ao terrorismo, pirataria, narcotráfico, corrupção e tráfico de seres e órgãos humanos; da dissuasão da proliferação de armas e grupos armados na região; da cooperação com outros povos para a paz, justiça e progresso da humanidade; do reforço da identidade africana e no fortalecimento da ação dos Estados africanos; entre outras formas de manifestação por meio da diplomacia naval (REPÚBLICA DE ANGOLA, 2010).

Em síntese, a função estratégica de projeção do Mar que bordejia Angola deve surgir como um fundamento para o Estado, de forma a investir com maior seriedade na edificação do seu dispositivo naval, em nome de uma maior ação diplomática e cooperação do poder naval, mormente pelo quadro geopolítico onde o país encontra-se inserido, sendo necessário que se criem capacidades de projeção de forças<sup>25</sup>, para garantir a sua própria segurança, minimizando, deste modo, as suas vulnerabilidades (GINGA, 2014).

---

<sup>24</sup> O Conceito Estratégico de Defesa Nacional da República de Angola, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 107/18, de 23 de Abril, apresenta o conjunto de objetivos vitais e fundamentais que o Estado deve proteger, no sentido de garantir a sua permanência e sobrevivência no xadrez da política internacional.

<sup>25</sup> Numa primeira fase, a transformação da MGA deverá ser no sentido de garantir as missões de guarda costeira, em termos de presença naval, isto é de uma Marinha de Zona. Posteriormente, a evolução deverá ser de forma a consolidar três fatores fundamentais, a saber: Pessoal, existência de recursos humanos bem treinado e motivado para guarnecer os navios e proporcionar serviços de apoio logístico e de comando em terra; Espacial, correspondente a capacidade de utilizar os sistemas de vigilância e outros sistemas remotos; e o C3I (Comando, Controlo, Comunicações e Inteligência), a capacidade de operar com tecnologia e sistemas avançados para comando, controlo e comunicações, bem como para

## O PODER NAVAL NA ACÇÃO DIPLOMÁTICA E COOPERAÇÃO

A geopolítica de Angola é fortemente influenciada pela sua proximidade ao Oceano, razão pela qual a dimensão concreta do ‘mar angolano’, a localização no Atlântico Sul e a dependência quase que absoluta de Angola relativamente aos ativos do mar, por si só, justificam uma maior aposta nos seus domínios, bem como na reconversão das suas cadeias de valor, em que se espera uma maior relevância do mar no quadro da PEA. Dessa feita, é neste quadro de maritimidade que importa sublinhar algumas linhas de ação que podem delinear o papel e os contributos instrumentais da diplomacia naval e do Poder Naval na PEA, sobretudo porque no presente assiste-se a uma maior utilização da componente naval em benefício da segurança no mar no plano internacional.

A cooperação na concertação político-diplomática naval é uma matéria que deve fazer parte da linha da frente dos objetivos vitais da PEA, não apenas pelo potencial estratégico do seu mar e pelas funções estratégicas que este pode desempenhar, quer ao nível da Estratégia integral ou ao nível das diferentes estratégias gerais e particulares,<sup>26</sup> representando um elemento geopolítico e geoestratégico importante para as dinâmicas de desenvolvimento do Estado (FERNANDES; BORGES, 2005, p. 85). Nesse ínterim, aventa-se que Angola deve continuamente mobilizar esforços para assegurar a presença e soberania no Mar, não apenas concentrando-se no aumento da capacidade naval, voltada para a construção de uma força de dissuasão, mas também para a edificação de um poder naval sob a matriz – doutrina, meios, e ciência e investigação – capaz de potenciar a atuação do Estado além-fronteiras, como forma de permitir o uso seguro do Oceano e de levar os conflitos para o mais longe possível da sua costa.

As FA, por meio do seu Poder Naval, constituem assim um instrumento fulcral para a prossecução dos fins do Estado, no e por meio do mar, designadamente, garantindo a Segurança e a Defesa Nacional, nas

---

inteligência, de forma a oferecer segurança costeira, patrulhar os espaços marítimos e combater os perigos que vêm do Mar, transformando-se numa Marinha Sub-regional e mais tarde numa Marinha Regional (GINGA, 2014, p. 234).

<sup>26</sup> Para o caso angolano, a Estratégia Integral refere-se a Estratégia Nacional como um todo. Por seu turno, as estratégias gerais estão relacionadas com as estratégias nacionais nas diferentes dimensões, económica, militar, política, entre outras. Finalmente, as estratégias particulares referem-se as estratégias ao nível setorial, que no caso refere-se as estratégias ao nível dos ramos das FAA (Marinha, Exército e Força Aérea) (RIBEIRO, 2009).

diversas fronteiras e espaços estratégicos, preferencialmente o mais afastado possível do território dos Estado numa perspectiva de atuação para além das fronteiras nacionais (*operations out of área*), sobretudo porque a estabilidade regional é essencial para o desenvolvimento nacional. Nesse cenário, no seio dos decisores políticos, deve-se fomentar a noção sobre a necessidade do redimensionamento da fronteira nacional, com vistas a dar resposta aos inúmeros desafios que se colocam ao país nestes novos tempos.

Naturalmente, o princípio de relevância externa<sup>27</sup> na cena internacional exige também uma maior projeção dos elementos que compõem o interesse nacional nessa relação íntima com o Mar, fundamentalmente porque, a diplomacia naval, enquanto instrumento de prossecução do interesse nacional na esfera internacional, pode igualmente ampliar o seu espetro de atuação, com proeminência em áreas e matérias, até agora, um pouco ausente do seu âmbito de atividades, de que são exemplo as operações humanitárias, sob a égide da ONU, União Africana (UA) e da Organização Marítima Internacional (OMI).

No âmbito da diplomacia naval, é desejável que Angola, por meio da sua Marinha de Guerra e dos seus meios navais, desenvolva a sua missão de influência e de prestígio nacional, ao projetar a sua imagem de presença por meio de visitas às áreas de maior preferência para o interesse nacional. Assim sendo, as ameaças, os desafios e as oportunidades proporcionadas pelos oceanos, devem fazer desses elementos estratégicos de segurança, defesa e afirmação de Angola, surgindo como elo de cooperação entre países, continentes e organizações (GINGA, 2014, p. 127-128).

Decerto, o interesse nacional, através do mar, define-se com base à contínua necessidade de alcançar os objetivos nacionais, quer numa perspectiva de desempenhar integralmente as missões de preservação da soberania e integridade territorial, como no intuito de observar os compromissos no quadro das alianças no sistema internacional. No entanto, para cumprir com esse desiderato, isto é, uma efetiva participação diplomática-naval dentro do quadro geopolítico e geoestratégico em que Angola se insere, torna-se inequívoco e cada vez mais necessário que o Estado edifique uma força naval adequada, capaz de responder às

---

<sup>27</sup> O empenhamento das FAA em Missões de paz e humanitárias representam uma missão ao nível da Política Externa, com incontornáveis dimensões e significados estratégicos, visto que ao nível do Conceito Estratégico de Defesa Nacional reflete a importância crescente da atuação no quadro das relações internacionais, onde na última década importa sublinhar a relação privilegiada mantida com a Guiné-Bissau, com a RDC e São Tomé e Príncipe (SARAIVA, 2011, p. 96).

variadas solicitações que são apresentadas ao país, mormente no âmbito das participações em forças conjuntas e/ou combinadas a nível regional e internacional; dado o “aspeto fundamental que caracteriza o Poder Naval no âmbito da diplomacia ser a sua capacidade de projeção, ou seja, exercer o poder em qualquer área marítima e até projetá-lo em terra” (CAJARABILLE, 2004, p. 90). Considera-se que, sem essa capacidade, não haverá diplomacia naval angolana.

Resumidamente, o Poder Naval na ação diplomática e de cooperação revela-se assim por meio dos seus meios navais, da aviação orgânica, das unidades embarcadas e em terra, bem como através das respetivas infraestruturas de transporte e segurança, em que as funções de defesa, dissuasão e cooperação naval devem constituir as principais parceiras das ações de «diplomacia naval», para um país como Angola (CAJARABILLE, 2002, p. 10-13). O processo de 3R em curso pode ser a solução para o cumprimento desse propósito, em conformidade com a sua missão, enquanto instrumento da ação politico-estratégica do Estado (LEÃO; RUPIYA, 2005, p. 36-40; REPÚBLICA DE ANGOLA, 2007; REPÚBLICA DE ANGOLA, 2015).

Nesse entendimento, dinamizar a reedificação das FAA visando à melhoria da sua capacidade, para a pronta e eficaz defesa militar do país e para a sua eficiente preparação e desenvolvimento, deve ser não apenas a orientação principal dos Sistemas de Forças da Defesa Nacional (SFDN)<sup>28</sup>, mas também um instrumento para o desenvolvimento, num cenário em que o Mar deverá apresentar-se como um fator de afirmação (ROSA, 2010, p. 75). No âmbito dessas necessidades, considera-se fundamental o processo de 3R das FAA, em curso, dado que ele visa primordialmente a aquisição de meios suficientes, designadamente unidades navais, de forma a proceder o patrulhamento efetivo das águas angolanas. Julian Corbett, na sua obra *“England in the Seven Year’s War”*, descreve que as marinhas visam em “...primeiro lugar, para apoiar ou obstruir o esforço diplomático; em segundo lugar, para proteger ou destruir o comércio; e em terceiro lugar, para promover ou impedir as operações militares em terra”<sup>29</sup> (CORBETT, 2010, p. 6, tradução nossa).

---

<sup>28</sup> O SFDN corresponde ao conjunto de forças, órgãos, meios e serviços, essenciais para a organização e cumprimento das missões das FA e dos seus ramos (REPÚBLICA DE ANGOLA, 2002; REPÚBLICA DE ANGOLA, 2018).

<sup>29</sup> *“Firstly to support or obstruct diplomatic effort; secondly, to protect or destroy commerce; and thirdly, to further or hinder militar operations ashore”.*



Devemos partir do princípio de que as necessidades da MGA, no âmbito da ação externa do Estado, deverão estar em consonância com as missões mais prováveis que decorrem das suas linhas de forças<sup>30</sup>, a nível das suas responsabilidades e interesses na região do Golfo da Guiné e Atlântico Sul, que no caso concreto identificam-se as missões de presença naval num primeiro momento, ao nível da costa africana, evoluindo mais tarde para uma esfera mais alargada no quadro geopolítico do Atlântico Sul. Esse empenhamento permitirá assim uma maior participação de Angola nas principais iniciativas da concertação diplomática marítima, em que importa sublinhar o programa militar das Forças Militares Navais dos EUA (USNAF), conhecida como *The Africa Partnership Station* (APS), enquanto iniciativa no quadro da diplomacia naval de presença naval e de construção de capacidade marítima<sup>31</sup>.

Tendo como foco as operações externas, uma Marinha de Guerra com capacidade de projeção de forças e com um dispositivo de forças com grande poder de mobilidade, de natureza expedicionária e com componente oceânica de superfície e submarina, confere maior influência e projeção ao Estado na cena internacional. Nesse quadro, as operações conjuntas e combinadas devem ser um fator a ter presente, pelo que representam, em termos de solidariedade e oportunidade de participação, um instrumento inequívoco de afirmação internacional.

Angola deve incrementar as suas relações bilaterais com os seus principais parceiros internacionais, reforçando por esta via a ação externa do Estado, sendo, por isso, necessária a afirmação da vontade política de participação nas operações de apoio à paz e de incremento da cooperação científica e técnico-militar, bem como no empenhamento de forças na gestão de crises, a nível regional e internacional. Existe a necessidade de

---

<sup>30</sup> As linhas de forças traduz o conjunto de fatores geopolíticos e geoestratégicos, que de forma combinada ou isolada favorecem a prossecução do interesse nacional do Estado angolano. Neste particular, importa inferir que Angola é banhada em toda sua fronteira oeste pelo Oceano Atlântico, numa linha costeira de cerca de 1 650 km de extensão, com um mar territorial que vai até as 12 MN e uma ZEE que vai até as 200 MN, numa área de cerca de 540 390,95 km<sup>2</sup>, o que faz com que a sua área marítima seja apenas 44% inferior ao seu território terrestre, com uma população jovem e portos que se projetam para o Atlântico Sul (GINGA, 2014).

<sup>31</sup> A visão subjacente deste projeto é a de que, uma boa governação do domínio marítimo contribui para a estabilidade, prosperidade económica e segurança dos Estados africanos, ou seja, “*the aim of APS is to further this governance by enhancing maritime situational awareness, maritime security structures and maritime infrastructure. To do so, maritime forces are deployed to educate, train and hold exercises for local organisations such as the coastguard, SAR organisations and fisheries inspectorates. This deployment is accompanied by showing the flag and by assistance to humanitarian organisations*” (ROYAL NETHERLANDS NAVY, 2014, p.358).

se reencontrar e de se desenvolver antigas solidariedades, perdidas ou latentes, numa conjuntura internacional marcada pela perda acelerada de muitos dos tradicionais valores éticos e ideológicos, e demasiado submetida às atuais leis dos mercados, cada vez mais globais, de forma a não perder a sua autonomia enquanto Estado, permitindo assim a emergência de novas estratégias defensivas capazes de garantir o seu desenvolvimento e aumentar a sua capacidade de influência e afirmação.

Portanto, considerando que, hoje, as relações inter-regionais e a cooperação transfronteiriça constituem o mais elevado expoente da atuação política das regiões, em que as organizações inter-regionais de cooperação multilateral existentes e os convênios de cooperação regional bilateral tendem a transformar-se em *fora* de reunião, de concertação política e de afirmação, surgindo como espaços ideais para a consolidação da chamada Elasticidade do Interesse Nacional<sup>32</sup>, os Assuntos do Mar devem, por isso, fazer parte dos consensos regionais e internacionais, no quadro das matérias matriciais da PEA (TOMÉ, 2011, p. 81).

A polivalência do Poder Naval, por meio das Marinhas de Guerra, estende-se a outros relevantes campos, nem sempre devidamente divulgados, como a totalidade de atividades relacionadas com as ciências e as técnicas do mar, no intuito de potenciar o desenvolvimento nacional. Assim, o seu envolvimento em áreas como a investigação científica, da defesa e proteção do ambiente marinho e dos recursos vivos, e não vivos, da monitorização ambiental e combate à poluição, da segurança da navegação, da produção das representações cartográficas sobre a morfologia do fundo do mar e do conhecimento oceanográfico e geológico das costas, dos estuários, águas territoriais, Zona Económica Exclusiva e Plataforma Continental, bem como de outras áreas de interesse nacional, como afirmações práticas do poder naval, mas consequentemente poderão ver-se refletidas na atividade diplomática.

Em suma, ainda se verifica uma falta de articulação institucional entre a Política Externa e a Política de Defesa Nacional<sup>33</sup> (PDN), no âmbito da segurança marítima; o que tem comprometido o sucesso das ações

---

<sup>32</sup> A Elasticidade do Interesse Nacional corresponde a capacidade que os Estados têm em alargar os seus interesses, em função da oportunidade, do contexto local, regional e internacional.

<sup>33</sup> A PDN encontra-se intimamente ligada à PEA, dado que muitas das ameaças que o mar transfere ao território nacional têm origem externa, havendo a necessidade da convergência dessas duas políticas públicas, no intuito de garantir a proteção dos interesses nacionais para além das suas fronteiras, sobretudo nas áreas que fazem parte dos EEIN, sob pena de serem postas em causa a segurança, soberania e integridade territorial.

militares da Marinha, prejudicando com isso a visibilidade e o prestígio nacional e fragilizando a sua efetiva segurança, nomeadamente num quadro geográfico em que a participação nos vários *fora* internacionais ligados à segurança marítima – como a ONU, OMI, e no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico SUL (ZOPACAS), UA, Comissão do Golfo da Guiné (CGG), Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Comunidade Econômica de Estados da África Central (CEEAC) e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), e outras iniciativas bilaterais ou multilaterais – ajuda na afirmação e projeção do Estado angolano na comunidade internacional (FONSECA; DUARTE, 2010, p. 221). A inserção internacional de Angola, no que diz respeito à sua influência e relevância ante as relações internacionais, deve ser resultado da soma do alinhamento da visão de desenvolvimento nacional à política externa e política de defesa nacional, ou seja, uma harmonia entre o “*hard power* e o *soft power*”, em ordem a edificar o “*smart power*”<sup>34</sup> angolano, através do mar (NYE JR., 2009).

## CONCLUSÃO

Na perspectiva de traçar as principais linhas de pensamento apresentadas ao longo deste ensaio científico sobre a influência do Mar como elemento da PEA, considera-se fundamental a edificação de um poder naval que esteja à altura das principais responsabilidades do Estado na ordem interna e internacional, em nome de uma diplomacia naval consistente. Naturalmente, a componente naval, no quadro de sistema de forças, apresenta um conjunto de características que a tornam vantajosa para transmitir uma diversificada gama de sinais políticos significativos, na medida em que oferece um conjunto variado de tarefas de natureza militar e de caráter diplomático, que agregam valor aos propósitos da ação externa do Estado angolano.

Naturalmente, a componente naval, no quadro de sistema de forças, apresenta um conjunto de características que a tornam vantajosa para transmitir uma diversificada gama de sinais políticos significativos, na medida em que oferece um conjunto variado de tarefas de natureza

---

<sup>34</sup> O “*smart power*”, na visão de Joseph Nye Jr., deve ser percebido como resultado da combinação do “*hard power*” e “*soft power*” numa estratégia integral. Fundamentalmente, envolve o uso combinado de todos instrumentos da diplomacia, como a persuasão, a dissuasão, as missões especiais, a projeção de poder, entre outros, visando o alcance e manutenção do interesse nacional.

militar e de caráter diplomático, que agregam valor aos propósitos da ação externa do Estado angolano. Nesse quadro de diplomacia marítima, parece consensual a necessidade de regeneração da Cultura do Mar, bem como a sua inscrição pública no patrimônio econômico nacional. Trata-se então de edificar um poder naval numa perspectiva de otimização de recursos, nomeadamente para um Estado cuja área marítima é apenas 44% inferior ao seu território terrestre, e em que deve existir uma cultura de complementaridade entre organismos no mar, pelo que o programa de 3R da MGA deve fazer parte das prioridades dos decisores políticos, em defesa dos interesses nacionais no e através do Mar. Angola deve assumir uma política externa onde a exploração do potencial estratégico do mar e do seu posicionamento privilegiado na região Austral, na margem ocidental do continente africano, e no eixo do Atlântico Sul, representam o instrumento de projecção e afirmação do interesse nacional, na medida em que as atividades militares navais, no quadro da Política Externa, surgirão no reforço à diplomacia; procurando assim um Sistema de Forças Nacional militarmente adequado, financeiramente exequível e politicamente aceitável.

Por fim, considerando a importância que o mar assume para o futuro do nosso planeta, Angola deve continuar a trabalhar de forma ativa no plano internacional, em particular no quadro dos principais fora de decisão regional e internacional, na promoção de uma mobilização global para a proteção dos Oceanos, e para a exploração sustentável dos recursos marinhos, por meio do reforço de uma governação integrada e global dos Assuntos do Mar. No futuro, se devidamente potenciadas, as funções do poder naval, materializadas pelas missões da MGA, particularmente as de caráter diplomático, poderão constituir-se num poderoso instrumento da PEA, ao serviço da cooperação regional e internacional.

# THE INFLUENCE OF THE SEA AS AN ELEMENT OF ANGOLAN FOREIGN POLICY: AN ANGOLAN NAVAL DIPLOMACY

## ABSTRACT

---

This article is based on the awareness that in the current international situation, where the importance of physical borders is increasingly diminished, Angola is demanding an adaptation of geopolitical, geostrategic, geoeconomic and even ideological strategies, in the name of collective interests. Therefore, it will be interesting to reflect on the main contributions that the Sea can add to diplomatic action in the realization of Angola's Foreign Policy, having as its matrix the system of international relations, increasingly in transformation and interdependence. It is intended to present a differentiated view, through a qualitative approach, which deals with the strategic importance of the Oceans, as an instrument par excellence for the projection, affirmation and development of the Angolan Foreign Policy, where it is inferred that while Angola does not bet on its component naval, the profits that it can achieve from the Sea, as an essential instrument for its external action, will be insignificant.

**Keywords:** Foreign Policy. Oceans. Diplomacy. Naval Power. Angola.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Políbio E. A. V. de. *Do Poder do Pequeno Estado*. 2.ed. Lisboa: ISCSP, 2012.

ANGOLA. Diretiva Presidencial, sobre a Reedificação das Forças Armadas Angolanas, datado de 30 de julho de 2007.

ANGOLA. Ministério da Defesa Nacional. *Estatuto Orgânico da Marinha de Guerra Angolana*. Luanda: Ministério da Defesa Nacional, 2015.

BARRENTO, António E. Q. M. As Forças Armadas como instrumento da acção do Estado. *Revista Militar*, 58 (2459), p.1325-1335, 2006.

BARROS, Manuel C. *Exército – 20 Anos na Defesa da Integridade Nacional: Ameaças, Riscos e Desafios do Futuro*. Luanda: CEEA, 2012.

BEMBE, Miguel D. (2016). A Política Externa Angolana: Doutrina e prática. *Revista Mulemba*, Luanda, v. 11, n.6, p.25-55. Disponível em: <http://journals.openedition.org/mulemba/1281>. Acesso em: 30 nov. 2019.

BOOTH, Ken. *Navies and Foreign Policy*. London, UK: Croom Helm Ltd, 1977.

CABLE, James. *Gunboat diplomacy*. London: Chatto and Windus, 1971.

CAJARABILLE, Victor. M. L. Papel das Marinhas no âmbito da Política Externa dos Estados. *Cadernos Navais*, n. 2, p.1-52, 2002.

CAJARABILLE, Victor. M. L. O Poder Naval na Acção Diplomática. *Cadernos Navais*, n.10, p.83-96, 2004.

CARVALHO, António M. L. *Angola um Actor importante no peacemaking e peacekeeping em África*. Luanda: Universidade Lusíada de Angola, 2014.

COBERTT, Julian S. *England in the Seven Year's War. A Study in Combined Strategy*. Vol. I. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Le meilleur des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris: Institut de Stratégie Comparée, 2010.

DAVID, Charles-Philippe. *A Guerra e a Paz: Abordagens contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

DEFARGES, Philippe. *M. Introdução à Geopolítica*. 2.ed. Lisboa: Gradiva, 2012.

DU PLESSIS, Anton. *Defence Diplomacy: Conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa*. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 30, n. 2, p.87-119, 2008.

FERNANDES, A. H.; BORGES, J. V. *Enquadramento conceptual*. In: NOGUEIRA, J. M. F. (coord.). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: IDN / Edições Cosmos, 2005, p.11-90.

FONSECA, Alexandre; DUARTE, Rebelo. *Diplomacia do Mar*. In: Matias, N. V; Soromenho-Marques, V; Leitão, A. G. (coord.). *Políticas Públicas do Mar*. Lisboa: Esfera do Caos, 2010, p.203-228.

GINGA, Damião F. C. *Angola e a Complementaridade do Mar: o Mar enquanto fator geoestratégico de Segurança, Defesa e Afirmação*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa, Lisboa, 2014.

GUEDES, Armando M. *As constantes emergentes e a atipicidade das linhas de força na política externa de Angola, 1975-2002*. In: PAVIA, J. F. (coord.). *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*. Lisboa: Quidjuris, 2011, p.21-72.

IISS. *The Military Balance 2019: The annual assessment of the military capabilities and defense economics*. London: IISS, 2019.

LEÃO, Ana; RUPIYA, Martin. *A Military History of the Angolan Armed Forces from the 1960s Onwards – As Told by Former Combatants*. In: RUPIYA M. et. al. *Evolutions & Revolutions: A Contemporary History of Militaries in Southern Africa*. South Africa: International Security Studies (ISS), 2005.

LEVY, Jack S.; THOMPSON, William R. *Causes of War*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell, 2010.

MAHAN, Alfred T. *Retrospect and prospect*. London: Sampson, 1902.

MAGALHÃES, José C. *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Associação Portuguesa para Estudos das Relações Internacionais, 1982.

MACEDO, Oswaldo H. T. *Perspectivas da Diplomacia Naval*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p.391-410, jul./dez., 2013.

MOREIRA, Adriano. *Política Internacional*. Lisboa: ISCSPU, 1970.

MORGENTHAU, Hans. J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. Brief Edition*. New York: McGraw-Hill, 1993.

MONTEIRO, Sardinha. *Marinhas e Política Externa*. Revista da Armada, v.46, n. 515, p.4-5, fev. 2017.

NYE JR, Joseph S. *Get Smart: Combining Hard and Soft Power*. Foreign Affairs, v.88, n. 4, p.160-163, july/aug. 2009.

PALMER, Glenn; MORGAN, Clifton. *A Theory of Foreign Policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

ROSA, Armindo. B. *Política de Defesa de Angola*. Nação & Defesa, v.125, n. 4, p.71-77, 2010.

ROYAL NETHERLANDS NAVY. *Fundamentals of Maritime Operations: Netherlands Maritime Military Doctrine*. Den Helder: Ministry of Defence, 2014.

SIMPSON-ANDERSON, Robert. C. *Navies in War and Peace: Annual Policy Review*. African Security Review, v.1, n. 5, p.32-39, 1996.

SANTOS, Victor M. (2000). *Reflexões sobre a problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa*. In: TAVARES, Maria José Ferro et al., org. *Discursos: estudos em memória do Prof. Doutor Luis de Sá*. Lisboa: Editora Universidade Aberta, dez. 2000, p.93-109.

SARAIVA, Luís. E. *As relações entre Angola e a Guiné-Bissau*. In: PAVIA, J. F. (coord.). *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*. Lisboa: Quidjuris, 2011, p.89-106.



SANTOS, Victor M. Elementos de Análise de Política Externa. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2012.

THOMASHAUSEN, André. Angolan Maritime Security. Revista de Ciências Sociais e Políticas, n. 2, p.7-32, 2008.

TILL, Geoffrey. Seapower: A Guide for the Twenty-First Century. London: Routledge, 2009.

TOMÉ, António J. V. A. Relações Internacionais, Geopolítica e Geoestratégia. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2011.edificação das Forças Armadas Angolanas, datado de 30 de julho de 2007.

Recebido em: 12/05/2020

Aceito em: 25/08/2020

# 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](mailto: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](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](mailto:egn.revista@marinha.mil.br)

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval