



Global Britain, o Indo-Pacífico e o Brasil: Breves Considerações sobre o Integrated Review 2021

Bruno de Seixas Carvalho
Guilherme Francisco Pagliares de Carvalho
Luiza Gomes Guitarrari
Marina Autran Caldas Bonny
Victor Magalhães Longo de C. Motta

MAIO
2021

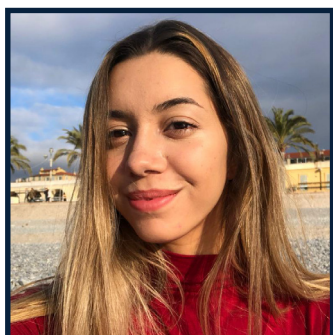
AUTORES



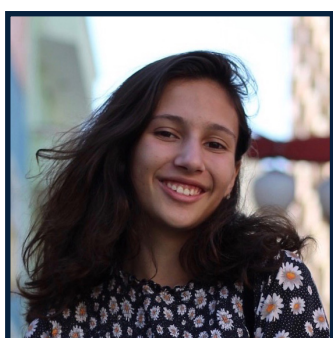
Bruno de Seixas Carvalho é Oficial da Marinha do Brasil e Editor Executivo do Boletim Geocorrente. Ele possui mestrado em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval, e atualmente é doutorando na mesma Instituição.



Guilherme Carvalho é estudante de Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e de Comércio Exterior na Estácio de Sá. Ele é pesquisador na Escola de Guerra Naval e trabalha para o Consulado Britânico no setor de Defesa



Luiza Guitarrari é graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É pesquisadora e estagiária pelo Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC) na Escola de Guerra Naval.



Marina Autran Caldas Bonny é graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora do Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC) na Escola de Guerra Naval (EGN).



Victor Magalhães Longo é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e é pesquisador do Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC) na Escola de Guerra Naval (EGN).

RESUMO

Entre o *referendum* que decidiu pela saída da União Europeia em 2016 e a conclusão do Acordo de Retirada em dezembro de 2020, o Reino Unido tem buscado reposicionar-se no Sistema Internacional, postura inculpada em seu mais novo documento de Defesa e Política Externa, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (IRSD 2021). Documentos como esse são importantes indicadores da tendência dos Estados, pois buscam apresentar objetivos políticos em uma visão de longo prazo, examinando o ambiente internacional, identificando possíveis e atuais ameaças e orientando a melhor maneira de se organizar e equipar as Forças Armadas. Enquanto membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) e com presença militar no Entorno Estratégico Brasileiro por meio de seus territórios ultramarinos, o Reino Unido é um importante ator internacional, motivo que justifica uma análise atenta de sua trajetória em um momento histórico como sua saída da União Europeia. Sendo assim, qual o lugar do mais novo documento de Defesa britânico nessa dinâmica, e como isso poderia afetar o Brasil? Ao responder essa pergunta, este estudo objetiva apresentar brevemente os elementos envolvidos na IRSD 2021, em um contexto histórico desde 2010, indicando pontos de convergência para os interesses brasileiros. Trata-se de uma análise histórica, a partir de fontes primárias e secundárias e cujo escopo temporal pós-2010 explica-se pela institucionalização dos documentos de Defesa no período.

INTRODUÇÃO

Em 1948, Winston Churchill, discursando em uma das convenções do Partido Conservador, esboçou sua clássica visão geopolítica a respeito dos três círculos majestosos para o Reino Unido do pós-Segunda Guerra:

"eu vejo a existência de três grandes círculos entre as nações livres e democracias [...]. O primeiro deles é naturalmente a *Commonwealth* e o Império britânico, com tudo o que isso compreende. Depois, há o mundo de língua inglesa onde nós, o Canadá e outros domínios britânicos, e os Estados Unidos da América desempenham um papel extremamente relevante. E finalmente há a Europa. Esses três círculos majestosos coexistem e se eles estão combinados não há força, ou combinações de força que possam desafiar-los"¹.

Se, depois de quase 75 anos, o Reino Unido não mais é um Império, e a *Commonwealth* é meramente uma organização multilateral, a interrelação desses três círculos ainda está no cerne da trajetória política britânica. Entre o *referendum* que decidiu pela saída da União Europeia em 2016 e a conclusão do Acordo de Retirada em dezembro de 2020, o Reino Unido tem buscado um reposicionamento no sistema internacional, postura estabelecida em seu mais novo documento de Defesa e Política Externa, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (IRSD 2021)², objeto de estudo deste estudo.

Documentos como o IRSD 2021 buscam apresentar objetivos políticos em uma visão de longo prazo, examinando o ambiente internacional, identificando possíveis e atuais ameaças e orientando a melhor maneira de se organizar e equipar as Forças Armadas³. Sendo assim, são importantes indicadores da tendência política dos Estados. Embora, desde 1946, uma série de relatórios anuais tenham sido produzidos visando abordar a situação anual das Forças Armadas do Reino Unido, até 2010, as mudanças na conjuntura global e as restrições orçamentárias, costumavam resultar em pelo menos um grande documento de Defesa a cada década, em intervalos irregulares. A partir de 2008, após um processo de formalização institucional e burocrática no âmbito da Defesa, produziu-se a *UK National Security Strategy*, revisada em 2009, seguida do lançamento da *Strategic Defence and Security Review* (SDSR 2010), agora sob a revisão quinquenal e em cuja esteira está justamente a IRSD 2021.

Como um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), forte influência no G20 e ocupando a presidência do G7 ao longo de 2021, o Reino Unido cultiva boas relações com o Brasil, tendo apoiado, por exemplo, o pleito brasileiro para entrada no Conselho de Segurança da ONU⁴. Ademais, o país dispõe de territórios ultramarinos no Entorno Estratégico Brasileiro e é um importante ator extra regional no Golfo da Guiné, sendo, portanto, um ator fundamental para a consecução dos interesses brasileiros no âmbito internacional.

¹ Disponível em < <https://tinyurl.com/ThreeCirc> > Acesso em 07/05/2021 às 19:31.

² REINO UNIDO. *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Londres: HM Government, 2021.

³ REINO UNIDO. *A Brief Guide to Previous British Defence Reviews*. Briefing Paper. Londres: House of Commons, 2020.

⁴ Tal apoio consta textualmente disposto na *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review* de 2015, p. 59.

Desse modo, diante da centralidade da IRSD 2021 para a postura britânica em um contexto pós-BREXIT e em um sistema internacional marcado por intensas mudanças geopolíticas, aceleradas e condicionadas pela pandemia da COVID-19, o presente estudo se debruça na seguinte questão: qual o lugar da IRSD 2021 na trajetória de Defesa britânica após 2010? Quais os pontos de continuidade e descontinuidade entres os documentos de Defesa nesse período, e em que medida isso poderia afetar os interesses brasileiros? Ao responder essas perguntas, esta análise objetiva apresentar os elementos que vem dirigindo a Política Externa e de Defesa do Reino Unido e eventuais elementos de interesse político e estratégico para o Brasil.

Por meio de uma abordagem histórica, o estudo se debruça no período pós-2010 uma vez que se trata do retorno do Partido Conservador ao poder, lançando a moldura institucional e indicando a tendência estratégica que se desdobrará na IRSD 2021. Devido ao limite de páginas e ao objetivo deste artigo, fenômenos complexos como o BREXIT serão tratados marginalmente, e no lugar, os fatos domésticos e internacionais mais afetos à área de Defesa serão priorizados. Nesse sentido, será feita uma análise documental qualitativa, baseada em fontes primárias e secundárias, respectivamente, a partir de documentos oficiais que constam em fontes abertas, e por meio de revisão bibliográfica sobre o tema. Sendo assim, o estudo está dividido em três partes. Sempre que possível focado no ambiente marítimo, na primeira parte, será feito um apanhando dos principais pontos das duas primeiras SDRS, descrevendo seus elementos centrais e as críticas correlatas. A seguir, será analisado o conteúdo da IRSD 2021 indicando seus objetivos e a visão do que seria um "Reino Unido Global" (*Global Britain*). Na terceira parte, são indicadas algumas recomendações para o Brasil, esboçando brevemente alguns temas de interesse em termos de cooperação.

ENTRE EUROPA E ESTADOS UNIDOS: A POLÍTICA DE DEFESA DE UM REINO UNIDO AINDA EUROPEU

Por séculos, a estratégia de Defesa do Reino Unido articulou-se em dois aspectos fundamentais: a geografia (por ser uma ilha) e o pragmatismo diplomático com o continente europeu, capitaneando arranjos coletivos de defesa. Com o fim da Segunda-Guerra Mundial (1939-1945) e seu declínio como potência global, tais arranjos passaram a incorporar os Estados Unidos da América (EUA) e a região Euro-Atlântica, a partir da Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN) criada em 1949. Com certo cuidado, pode-se afirmar que tais foram as linhas mestras das políticas de Defesa dos britânicos, a despeito das diversas crises políticas no pós-Segunda Guerra, envolvendo desde a crise do Canal de Suez (1956), passando pela conturbada entrada na União Europeia no início da década de 1970 e até a sua recente saída, com o BREXIT.

De outro modo, o aparato administrativo envolvendo a confecção de tais políticas sofreu mudanças consideráveis⁵ até sua relativa estabilização com a promulgação da *Strategic Defence Review* em 1998 (SDR 1998), durante a gestão de Tony Blair e o Partido Trabalhista. A SDR 1998

⁵ BLACKBURN, Gary. UK defence policy 1957–2015: the illusion of choice. *Defence Studies*, 2015.

foi um trabalho de 14 meses que, de maneira inovadora, envolveu amplo debate com o Parlamento Britânico, Academia, setores da indústria de Defesa, *think tanks* e Institutos de política pública⁶. Os novos capítulos adicionados em 2002 e 2003 refletiram o polêmico envolvimento nas invasões do Afeganistão (2001) e Iraque (2003), bem como o consequente desgaste do Partido Trabalhista frente à opinião pública. Desse modo, a primeira *National Security Strategy*, promulgada em 2008, e sua revisão em 2009, seguiram caminho bastante diferente da SDR 1998, contando com pouca participação de setores do governo e da sociedade civil. No lugar, enfatizou-se a relação especial com os EUA, empregando uma visão estreita das verdadeiras ameaças ao Reino Unido⁷.

A partir do Governo de Coalizão entre os Partidos Conservador e Liberal Democrata, em 2010, o processo de produção de documentos estratégicos institucionalizou-se por meio da criação do Comitê de Segurança Nacional (NSC, sigla em inglês)⁸. No entanto, a grande novidade foi a formalização da revisão contínua das SDR em período de cinco anos, a começar do documento lançado em 2010, *Securing Britain in an age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (SDSR 2010)*. Explicaremos a seguir seus principais pontos.

SDSR 2010

O documento, cujo título já simbolizava o cenário internacional de incerteza após a crise global de 2008, retratou a necessidade de uma postura mais adaptativa e adequada ao ambiente estratégico em constantes mudanças. Os principais objetivos deste documentos foram “assegurar um Reino Unido seguro e resiliente” e “conformar um mundo estável agindo para reduzir os riscos afetando o Reino Unido e seus interesses internacionais”⁹. A liderança britânica enquanto membro da OTAN e também seu interesse geoestratégico na região Europeia foram ressaltados. Em 2011, por exemplo, o Reino Unido capitaneou a chamada Operação *Unified Protector*¹⁰, intervindo militarmente na Guerra Civil da Líbia, como um dos desdobramentos da Primavera Árabe.

A SDSR 2010 utilizou uma concepção holística de segurança, incluindo temas como contraterrorismo, ajuda humanitária, migrações, escassez energética e crime organizado. Previu também a necessidade de um programa nacional transformador para proteção do ciberespaço, além da construção de dois navios-aeródromo; seis contratorpedeiros *Type 45* (concluídos em setembro de 2013) e fragatas mais leves e flexíveis apropriadas a lidar com tráfico de drogas e pirataria¹¹. À época, havia uma preocupação latente com a expansão das Forças Armadas para além de suas capacidades¹², discussão que até hoje mantém-se acesa, como será visto. Sendo assim, ainda recuperando-se da crise global de 2008, os cortes orçamentários previstos na SDSR de 2010 resultaram em uma redução das capacidades militares britânicas entre 20-30%¹³. O documento também expressou a conjuntura

⁶ CORNISH, Paul; DORMAN, Andrew. Blair's Wars and Brown's Budget: From Strategic Review to Strategic Decay in Less than a decade. *International Affairs*. Vol. 85 (2), pp 247-261, 2009.

⁷ DORMAN, Andrew. The Future of British Defence Policy. *Focus Strategique*. No. 74. IFRI, 2017.

⁸ Disponível em < <https://tinyurl.com/NSCUK> > acesso em 07/06/2021 às 19:00.

⁹ REINO UNIDO. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. Londres: HM Government, 2010, p. 11.

¹⁰ Disponível em <https://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm> acesso em 07/06/2021 às 19:00.

¹¹ REINO UNIDO, 2010. Op cit. p. 08.

¹² Ibid.

política internacional de então, ao considerar como as maiores ameaças as não-estatais, sobretudo a partir de estados falidos (*failed states*). Tais aspectos em parte explicam a redução do efetivo militar britânico passando de 178.470 militares em 2010¹⁴, para 159.150 em 2014, ano que também foram retiradas tropas britânicas da Alemanha¹⁵.

As críticas à SDSR 2010 descortinaram certo consenso de que o Reino Unido havia mesmo perdido a própria capacidade de pensar estrategicamente e propor políticas públicas dotadas do justo equilíbrio entre meios militares e objetivos políticos¹⁶. Para Patrick Porter, um dos problemas foi justamente o alongamento do conceito de *security*. Em uma época em que o Reino Unido não dispunha de inimigos estatais como os Nazistas ou a União Soviética, a suposta ênfase em *human security* não fazia sentido, pois os “britânicos corriam mais risco de se afogarem em seus banheiros do que serem atingidos por ataques terroristas”¹⁷. Além disso, para o analista, porque o Reino Unido fazia parte do *grand design* norte americano, havia dificuldade de um processo de tomada de decisão independente.

Thomson e Blagden sugerem, no entanto, que a estrutura burocrática envolvida na produção da SDSR pós-2010, contribuiu positivamente para o pensamento estratégico britânico, na medida em que, a contrario sensu, tal estrutura composta sobretudo pelo NSC, consolidou-se enquanto uma instituição informal¹⁸, fazendo as discussões sobre grande estratégia tornarem-se mais efetivas¹⁹. Desse modo, em 2015, o lançamento do *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 (SDSR 2015)*, amalgamando dessa vez a *National Security Strategy* em um documento único, contou com uma melhor recepção pelas lideranças políticas e militares, bem como pela comunidade acadêmica. Explica-se a seguir seus principais elementos.

SDSR 2015

Após as eleições gerais de 2015, com uma vitória expressiva do Partido Conservador, o então primeiro-ministro David Cameron deixou claro na SDSR 2015 que as prioridades de defesa britânicas eram a dissuasão frente a “ameaças estatais, combater o terrorismo, permanecer um líder mundial em segurança cibernética e assegurar a capacidade de responder rapidamente a crises, a medida em que elas aparecem”²⁰. A dependência mútua entre segurança econômica e segurança nacional é também ressaltada e, com isso, um massivo investimento em defesa buscou balancear os focos em *hard* e *soft*

¹³ IISS. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2012.

¹⁴ IISS. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2011.

¹⁵ IISS. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2015.

¹⁶ PORTER, Patrick. Why Britain doesn't do grand strategy. *RUSI Journal* Vol. 155(4), p. 06–12. 2010; REINO UNIDO. Who Does UK National Strategy? Further Report. House of Commons: Public Administration Select Committee. Londres: House of Commons, 2010b; REINO UNIDO. Strategic Thinking in Government: without National Strategy, can viable Government strategy emerge? Public Administration Select Committee. Londres: House of Commons, 2012; EDMUNDS, Timothy. Complexity, strategy and the national interest. *International Affairs* Vol. 90(3), pp. 525–539. 2014.

¹⁷ (Porter, 2010, p. 07) PORTER, Patrick. Why Britain doesn't do grand strategy. *RUSI Journal* Vol. 155(4), p. 06–12. 2010.

¹⁸ Instituições informais são compostas pelas regras sociais implícitas que ganham legitimidade de pelas práticas diárias, mas que não estão formalizadas em documentos oficiais (Thomson e Blagden, 2018, p. 578). Na Marinha do Brasil existem diversas práticas diárias que refletem essa dimensão, como por exemplo, iniciar as refeições a mesa somente após o mais antigo, ou desejar boa noite ao comandante após o pôr-do-sol. A punição a essas regras informais são muito mais na seara social.

¹⁹ (Thomson e Blagden, 2018). THOMSON, Catarina; BLAGDEN, David. A Very British National Security State: Formal and Informal institutions in the Design of UK Security Policy. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 20 (3). pp. 573-593. 2018.

power, de modo a reafirmar a influência britânica no mundo.

O documento trouxe três objetivos de segurança nacional: proteger o povo britânico, incluindo os territórios ultramarinos; projetar a influência global do Reino Unido e promover sua prosperidade alcançando novas oportunidades e inovando a indústria britânica. Nesse sentido, a publicação dizia que situações como o surto de Ebola em 2014, ameaça à segurança da saúde global, “continuarão a crescer na medida em que o mundo se torna cada vez mais fisicamente interconectado por viagens internacionais”²¹. Igualmente, o documento trouxe uma preocupação com as mudanças climáticas e a escassez de recursos, com especial atenção às regiões subsaarianas da África e ao aumento do nível do mar. A dimensão cibernética foi enfatizada, tendo contado com um investimento de £1.9 bilhão (cerca de US\$ 2,6 bilhões) até 2020 destinando-se a financiar um programa de Segurança Cibernética Nacional, e o *soft power* britânico foi colocado como um fator de força, pela expertise em ciência e tecnologia, além de um corpo diplomático capacitado e influente.

A preocupação para com a OTAN permaneceu crucial, especialmente no que diz respeito à meta de gasto de 2% de Defesa do PIB. Entretanto, diferentemente do documento anterior, o SDSR 2015 endereçou contornos mais precisos para eventuais ameaças estatais e, desse modo, mencionou o retorno do *Great Power Competition*, colocando a Rússia como principal ameaça, em virtude da anexação da Crimeia em 2014. A região geoestratégica permanece a região Euro-Atlântica, com os EUA como o principal aliado. À China endereça-se o objetivo de se “constituir uma parceria mais profunda [...]trabalhando de maneira mais próxima para se tratar dos desafios globais”²².

Ademais, diferentemente do documento anterior, onde o Brasil é marginalmente citado ao lado da Indonésia²³, no SDSR 2015 houve uma especificação precisa, mas abrangente, para o futuro das relações bilaterais com o Reino Unido. O Brasil foi citado com destaque frente aos países da América Latina como um país capaz de prover relações de cooperação em educação, crescimento verde, segurança energética e cibernética, infraestrutura e combate ao crime organizado. Ademais, o SDSR 2015 também explicitou o apoio ao pleito brasileiro em tornar-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU²⁴.

No que diz respeito aos investimentos nas Forças Armadas, o documento previu um plano de aquisição de meios de £178 bilhões (cerca de US\$ 249,7 bilhões), organizados sob uma concepção de Força Conjunta a ser estabelecida até 2025 (*Joint Force 2025*). Com relação à *Royal Navy*, permaneceu o planejamento em se constituir um Grupo Tarefa (GT) centrado em dois navios-aeródromo classe *Queen Elizabeth*, sendo o primeiro destinado a entrar em operação em 2018, para substituir o *HMS Ocean* (hoje NAM Atlântico). Ainda em relação aos meios de superfície, o documento citou um investimento em meios com capacidade de guerra antissubmarino, buscando a substituição das então fragatas *Type 23* pelas *Type 26 Global Combat Ships*. Permaneceu também o pleito para construção

²⁰ REINO UNIDO. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review: A Secure and Prosperous United Kingdom. Londres: HM Government, 2015, p. 06.

²¹ Ibid, p.17.

²² Ibid, p. 58.

²³ REINO UNIDO 2010, SDSR 2010, p.61.

²⁴ Ibid, p. 59.

de fragatas mais leves e flexíveis, visando ao aumento do poder naval britânico, até aquele momento composto por 19 fragatas e contratorpedeiros. Por fim, o SDSR 2015 também previu a construção de dois Navios-Patrolha Oceânico e também apontaram a necessidade de substituir os quatro submarinos balísticos nucleares da classe *Vanguard*.

Para Malcolm Chalmers, *senior fellow* do renomado *Royal United Service Institute* (RUSI), a SDSR 2015 serviu como uma espécie de estabilidade para o planejamento de Força, cujo investimento, desde a versão anterior, encontrava-se em redução²⁵. Perspectiva também otimista é esboçada por Andrew Dorman et al., para quem, em um período de austeridade fiscal, o comprometimento com o orçamento de Defesa revelou-se uma surpresa positiva²⁶. Ademais, os autores destacam que a SDSR 2015 carregava uma visão de mundo para o Reino Unido como uma potência que busca o *status quo*. Por outro lado, outros analistas consideraram o documento bastante tradicional, e que “foca bastante na noção de que o Reino Unido é uma potência global, com interesses globais”, excedendo a dimensão real do *soft power* britânico²⁷.

Após o *referendum* optando pela saída do Reino Unido da União Europeia em 2016 (BREXIT) muito especulou-se sobre o futuro de sua política externa e de Defesa. O comprometimento com a OTAN e os laços históricos e culturais com o continente Europeu foram os principais argumentos a favor de uma mudança suave de postura²⁸. Por outro lado, resgatando uma narrativa cujo início se dá ainda no século XIX, outros autores chamam atenção para uma espécie de atualização da relação especial dos britânicos com os EUA em torno de uma *Anglosfera*. Walter Russell Mead, já em 2007²⁹, argumentava em favor de tal aliança ideológica baseada em uma suposta supremacia marítima Mahaniana — o próprio Mahan era a favor de uma aliança informal entre EUA e Reino Unido³⁰. Contudo, considerar a proposta de Mead como que “profética”, quase quinze anos depois, seria no mínimo anacrônico, tendo em vista a conjuntura global e também o contexto doméstico britânico àquele período. De todo modo, como veremos, essa espécie de “*Realpolitik* Nixoniana aliada a um Idealismo Wilsoniano”³¹ de alguma maneira ecoa a ideia de um “Reino Unido Global” (*Global Britain*) alavancada a partir do discurso do então secretário de relações exteriores Boris Johnson³², constituída na *Integrated Review* de 2021.

²⁵ CHALMERS, Malcolm. This Defence and Security Review Sends a Message: Britain is no Longer in Retreat. The Guardian. Disponível em <<https://tinyurl.com/SDSR2015>> Acesso em 04/05/2021 às 14:27.

²⁶ DORMAN, Andrew; UTLEY, MRH; WIKINSON, B. The curious incident of Mr Cameron and the United Kingdom defence budget: A new legacy? *Political Quarterly* Vol. 87(1), pp. 46–53. 2016.

²⁷ REINO UNIDO. Defence Committee. Oral Evidence: Strategic Defence and Security Review, HC 626. Londres: House of Commons, 2015.

²⁸ SIMMS, Brendan. *Britain’s Europe. A Thousand Years of Conflict and Cooperation*. Londres: Penguin, 2016; HILL, Christopher. *The Future of British Foreign Policy: Security and Diplomacy in a World After Brexit*. London: Polity, 2019.

²⁹ MEAD, Walter Russell. *God and Gold: Britain, America and the Making of the Modern World*. Londres: Vintage, 2008.

³⁰ SUMIDA, Jon Tetsuro. *Inventing Grand Strategy and Teaching Command*. Washington: The John Hopkins University Press, 1997.

³¹ KENNY, Michael; PEARCE, Nick. *Shadows of Empire: The Anglosphere in British Politics*. London: Polity, 2018, p. 55.

³² Disponível em <<https://tinyurl.com/Global-Britain>> Acesso em 08/05/2021 às 10:40.

UM REINO UNIDO GLOBAL PÓS-BREXIT EM UMA ERA DE COMPETIÇÃO: A INCLINAÇÃO PARA O INDO-PACÍFICO

Em fevereiro de 2020, Dominic Raab, o atual secretário de Relações Exteriores, definiu a visão de um “verdadeiro *Global Britain*”, em três objetivos centrais: (1) provar que os britânicos são os melhores aliados, parceiros e amigos para seus vizinhos europeus; (2) reposicionar o papel do Reino Unido como um energético promulgador do livre comércio mundial e (3) reforçar o Reino Unido como uma força do bem ainda mais forte no mundo³³. O debate no Parlamento britânico em torno da imprecisão desses objetivos motivou a confecção de um memorando, já em março de 2020, em que o então Escritório de Relações Exteriores (FCO, sigla em inglês) atribui contornos mais concretos à visão estratégica do *Global Britain*. Nesse sentido, o documento coloca que para a influência ultramarina do Reino Unido:

“os **três centros da economia global** e influência política estão na América do Norte, sobretudo os EUA; na Europa e suas vizinhanças; e na região Indo-Pacífica. Manter influência nessas áreas é essencial para o sucesso do *Global Britain*. Ao mesmo tempo, completar a visão de *Global Britain* significa estar ativo e influente em todas as regiões e instituições que ordenam o sistema internacional e seus assuntos globais”³⁴.

Não apenas os três centros nos remetem aos três círculos de Churchill, como que acionando o imaginário britânico a partir de um de seus mais icônicos líderes, mas também resume em larga escala o conteúdo do documento lançado cerca de um ano depois, em março de 2021, o *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*.

IRSD 2021: principais elementos

Enquanto uma abrangente *Defence Review*, o IRSD 2021 é evidentemente marcado tanto pela pandemia da COVID-19 (um dos motivos que atrasou o lançamento do documento, previsto inicialmente para 2020), bem como pela guinada definitiva do Reino Unido em direção a uma liderança global nas agendas de desenvolvimento sustentável — a ser verificada ao sediar a reunião da COP26 em novembro desse ano. Nesse sentido, o documento serve como um “guia de ação para aqueles responsáveis pelos aspectos de segurança nacional e política internacional intergovernamental”³⁵. Para tanto, propõe-se a ultrapassar a postura consolidada pelo Reino Unido até então como mantenedor do *status quo* global. Isso se explica pela fragmentação da ordem mundial atual cujo próprio *status quo* encontra-se atravessado por quatro macro elementos, que, de algum modo, diferenciam-se do cenário global verificado em documentos anteriores. De acordo com a IRSD 2021, tais elementos são:

(1) Mudanças geoeconômicas e geopolíticas em direção à região indo-pacífica, devido ao aumento de poder da China. Tais mudanças, refletem a iminência de um mundo cada vez mais

³³ Disponível em < <https://tinyurl.com/Raabspeach> > Acesso em 08/05/2021 às 10:40.

³⁴ Disponível em < <https://tinyurl.com/FCOMemo> > Acesso em 08/05/2021 às 11:00, tradução e grifos nossos.

³⁵ REINO UNIDO, 2021, p. 12.

multipolar, indicando desafios quanto à governança democrática, à importância das potências médias — que, segundo o documento não inviabiliza um retorno ao período da Guerra Fria — e ao crescimento econômico global e sua transparência internacional.

(2) **Competição sistêmica por normas e valores**, que se expressará em diversas esferas, amalgamando a noção entre guerra e paz a partir da desinformação promovida sobretudo pela via cibernética. Na via política, ocorrerá em virtude da tensão entre valores democráticos e autocráticos e pela competição por quem vai moldar a ordem internacional através do embate entre liberdade e autocracia digital.

(3) **Rápidas mudanças tecnológicas**. O documento ressalta que Inteligência Artificial e tecnologias quânticas podem trazer mudanças inesperadas, desafiando valores democráticos consagrados, como os direitos individuais, e fragilizando a coesão social. Desse modo, aponta para a necessidade de se reformular os padrões tecnológicos envolvendo dados.

(4) **Desafios transnacionais como mudança climática, saúde global, crime organizado e terrorismo**. Nesse aspecto, o IRSD 2021 ecoa bastante do que consta em outros documentos, mas apresenta uma significativa preponderância nas mudanças climáticas, perda de biodiversidade, migrações e saúde global. Há, nesse sentido, uma forte aderência as diretrizes propugnadas pela Agenda 2030 da ONU, bem como também aos objetivos sustentados pela Década da ONU para a Ciência Oceânica e Desenvolvimento Sustentável.

Diante do cenário internacional exposto e a partir da tríade “soberania, segurança e prosperidade”, o IRSD 2021 define quatro macro objetivos estratégicos a serem alcançados até 2025: (i) manter vantagem estratégica através da ciência e tecnologia; (ii) moldar uma nova ordem internacional aberta para o futuro a partir de valores democráticos e pelo compromisso com os direitos humanos; (iii) aumentar a segurança e a defesa dentro e fora do território britânico; e (iv) construir uma resiliência capaz de antecipar, preparar, responder e recuperar-se dos riscos advindos das mudanças climáticas, ameaças cibernéticas e saúde global.

Três elementos-chave destacam-se ao longo do documento sublinhando esses objetivos: a dimensão cibernética, resiliência/meio ambiente e o Indo-Pacífico. Com relação à dimensão cibernética, citada inúmeras vezes, por dentro do *soft power* clássico britânico como líder em pesquisa científica, reitera-se a necessidade imperiosa, não somente de combater as ameaças cibernéticas, mas de propor uma espécie de “governança global das redes”. Mesmo antes da IRSD 2021, já após as eleições gerais de 2019, na gestão de Boris Johnson, cria-se o Centro de Segurança Cibernética Nacional (NCSC, sigla em inglês) e a Força Cibernética Nacional (NCF, sigla em inglês)³⁶, para essa finalidade. Nesse escopo, o IRSD 2021 propõe a elaboração de uma estratégia cibernética ainda em 2021, para contribuir para um ambiente cibernético seguro, pacífico e democrático a partir mesmo de uma “*cyberdiplomacy*”³⁷ como condição para um “multilateralismo digital”.

No que diz respeito ao meio ambiente, intimamente associado a ideia de resiliência, há uma

³⁶ Ver < <https://tinyurl.com/NCFUK> > acesso em 08/05/2021 às 11:40.

³⁷ REINO UNIDO, 2021, p. 45-46.

abordagem detalhada no IRSD 2021, enquanto vetor da Política Externa britânica e como um objetivo estratégico de médio-longo prazo. Nesse escopo, a resiliência se expressa nacionalmente e internacionalmente, a partir do ambicioso objetivo de zero-emissão de carbono até 2050, e do ponto de vista da saúde global, a partir da reforma da Organização Mundial de Saúde (OMS). Para combater a perda de biodiversidade até 2030, o IRSD 2021 pretende incrementar a “resiliência dos ecossistemas e da recuperação das espécies”³⁸ protegendo 30% das terras e das regiões marítimas oceânicas até 2030. Ademais, o documento propõe um investimento em uma economia de natureza positiva, incorporando biodiversidade nas tomadas de decisão econômicas; um investimento da ordem de £12 bilhões (cerca de US\$ 16,8 bilhões) em tecnologias sustentáveis; o emprego de uma regulamentação interna visando a conter o desmatamento ilegal doméstico, e dez diretrizes para uma chamada “Revolução Verde”³⁹.

O ambiente marítimo recebe uma atenção especial a partir da noção de um oceano resiliente. Nesse escopo, o IRSD 2021 ressalta tanto as ameaças estatais em pontos focais como o Estreito de Ormuz e o Mar do Sul da China; quanto a ação de piratas, Crime Organizado e ameaça à biodiversidade. A visão do Reino Unido é a de que “até 2030 o oceano será efetivamente governado, limpo, saudável, produtivo e biologicamente diverso”⁴⁰. Contribuindo para esse esforço, o documento prevê o emprego do poder naval britânico para monitorar o ambiente marítimo em questões relativas à pesca ilegal e missões de *Search and Rescue* (SAR); e também para garantir a proteção das Linhas de Comunicação Marítimas (SLOC, sigla em inglês) na região do Golfo Pérsico por meio do Comando do Componente Marítimo da *Royal Navy* no Bahrein (RNMCC, sigla em inglês), e no Golfo da Guiné, pelo grupo capitaneado pelo próprio Reino Unido, o *G7 Friends of the Gulf of Guinea* (G7++FoGG). Do mesmo modo, o IRSD 2021 também reforça a participação do Reino Unido em foros multilaterais como a Década da Ciência Oceânica da ONU, *Global Alliance* e o *Blue Belt Programme*.

No que diz respeito ao foco geoestratégico na região Indo-Pacífica, grande novidade do documento, embora ameaças estatais apareçam sob o suposto oportunismo dentro da competição de Grandes Potências como Rússia, Irã e Coreia do Norte, o IRSD 2021 é categórico ao afirmar que a China “apresenta a maior ameaça estatal para a segurança econômica do Reino Unido”⁴¹. De maneira concreta, os desafios que os chineses apresentam revelam-se em termos logísticos (pela dependência da cadeia de suprimentos); diplomáticos (especialmente com Hong Kong) e também culturais, pela violação dos Direitos Humanos na região de Xinjiang. Diante desses desafios, o IRSD 2021 prevê que o objetivo britânico é ser o parceiro europeu com a maior presença no Indo-Pacífico, intimamente comprometido com os atores da região no longo prazo em termos bilaterais e multilaterais. Para tanto, sua postura pautar-se-á de maneira cooperativa com a França e a Alemanha junto à ASEAN e ao fórum das ilhas do Pacífico, e implementar o comércio com os países da região. Não por outro motivo, um GT nucleado no *HMS Queen Elizabeth* e composto por dois contratorpedeiros *Type 45*; duas fragatas *Type 23*; e um submarino da classe *Astute*, suspenderá para uma comissão de 28 semanas

³⁸ Ibid, p. 89.

³⁹ Ibid, p. 91.

⁴⁰ Ibid, p. 92.

⁴¹ Ibid, p. 91.

para a região. A missão clássica de Diplomacia Naval destina-se a visitar 40 países, incluindo Japão, Coreia do Sul, Índia e Cingapura⁴².

O IRSD 2021 não deixa de contemplar a região Euro-Atlântica, retratando o Reino Unido como ator relevante dentro da OTAN, sob o comprometimento de seu orçamento de Defesa acima de 2% de seu PIB. Com um investimento de £24 bilhões (cerca de US\$ 33,68 bilhões) nos próximos quatro anos, o IRSD 2021 propugna uma maior interoperabilidade e capacidade de gerenciamento de crises com seus parceiros europeus⁴³.

Com relação à América Latina e ao Atlântico Sul, o documento destina poucas linhas, focando no desenvolvimento sustentável de seus territórios ultramarinos na região, e em eventuais cooperações em termos de crescimento verde. É nesse escopo que o Brasil é citado, com perspectivas de cooperação em comércio, segurança e inovação.

Críticas e recepção do IRSD 2021

A recepção do IRSD 2021, de uma maneira geral, foi no mínimo cautelosa, pela sua suposta abrangência e falta de precisão. Nesse sentido, durante sua apresentação no Parlamento britânico, questionou-se uma suposta ambiguidade com relação à China, ora como parceiro, ora como adversário sistêmico⁴⁴. Malcolm Chalmers compara a IRSD 2021 à própria SDR 1998, seja pelo tempo que o Partido Conservador se encontra no governo, semelhante ao período em que o Partido Trabalhista se encontrava; seja pela promessa inovadora que o documento se propôs a engendrar. No entanto, Chalmers aponta que o documento retrata o Reino Unido como uma “potência média com características especiais” e tal aspecto pode ser problemático pela percepção dos atores internacionais sobre sua capacidade. Ademais, há vulnerabilidades que foram pouco problematizadas, sendo a principal delas o próprio BREXIT⁴⁵, que lança dúvidas sobre a estabilidade das relações com os europeus — como o recente incidente envolvendo direitos de pesca com os franceses nas ilhas Jersey poderia indicar⁴⁶ — e sobre a própria existência do Reino Unido, especialmente após a conquista da maioria no Parlamento escocês pelo Partido Unionistas (SNP, sigla em inglês) e pelo Partido Verde⁴⁷ — ambos favoráveis a um segundo *referendum* para deixar o Reino Unido e a um eventual retorno à União Europeia.

Ao que parece, o excesso de expectativas quanto à projeção global do Reino Unido, mesmo ultrapassando suas reais capacidades, se alinha a uma espécie de reafirmação de sua reputação no sistema internacional como um ator que poderá fazer a diferença. Para os fins desse estudo, nos basta entender de que maneira tal aspecto poderia influenciar o Brasil, tópico que será analisado em seguida.

⁴² Disponível em <<https://tinyurl.com/GTASIA>> acesso em 08/05/2021 às 17:40.

⁴³ Ibid, p. 71-74.

⁴⁴ Debate inteiro disponível em <<https://tinyurl.com/IRSD21>> acesso em 08/05/2021 às 13:40.

⁴⁵ CHALMERS, Malcolm. The Integrated Review: The UK as a Reluctant Middle Power? Ocasional Paper RUSI, 2021. Disponível em <<https://rusi.org/publication/occasional-papers/integrated-review-uk-reluctant-middle-power>> acesso em 09/05/2021 às 10:45.

⁴⁶ MORRIS, Marley. The Jersey Fishing Standoff shows Brexit has only just Begun. The Guardian 07/05/2021. Disponível em <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/may/07/jersey-fishing-standoff-brexit-britain>> acesso em 09/05/2021 às 10:45.

⁴⁷ Disponível em <<https://tinyurl.com/Election-SNP>> acesso em 09/05/2021 às 11:30.

ALGUMAS BREVES CONSIDERAÇÕES PARA O BRASIL

Se por um lado o IRSD 2021 trata apenas marginalmente do Brasil, por outro, a agenda de desenvolvimento sustentável e proteção ao meio ambiente, que tanto norteia as páginas do documento, implicam em flagrantes oportunidades de cooperação internacional nessa área. O Brasil não apenas possui metade da Floresta Amazônica em seu território e diversos outros biomas ricos em biodiversidade, como o Pantanal e a Mata Atlântica, mas detém uma postura diplomática reconhecidamente ativa nessa seara.

É preciso ressaltar que, após o fim da pandemia da COVID-19, e mesmo em sua decorrência, a agenda global no curto e médio prazo sugere uma guinada definitiva para políticas que envolvam o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, tanto “verde”, quanto “azul”. Parece inadequado, portanto, encarar tal tendência apenas como uma maneira dissimulada e instrumental para tentar interferir nos assuntos internos de nações menos desenvolvidas. De outro modo, são ostensivos os interesses econômicos, militares e tecnológicos envolvidos nessa postura, como fica claro no IRSD 2021, de modo que os reduzir a somente uma dessas dimensões seria no mínimo anacrônico, repetindo uma visão política ainda da Guerra Fria. Assim, é preciso uma posição pragmática e holística para traduzir a reputação brasileira nessa agenda em eventuais parcerias. Ressaltam-se os territórios ultramarinos britânicos no Entorno Estratégico Brasileiro cujas Zonas Econômicas Exclusivas foram transformadas em áreas de proteção marinha (MPA, sigla em inglês), no âmbito do *Blue Belt Programme*. O Brasil possui uma vasta tradição nessa área, em virtude de sua atuação nos Arquipélagos de São Pedro e São Paulo, na Ilha de Trindade e também na Antártica, que poderia se traduzir em cooperação técnica.

Do ponto de vista da segurança e defesa, um aspecto que pode interessar ao Brasil é a atenção dada a um oceano resiliente. Embora parte do foco britânico esteja na África Oriental (coerente com o pensamento estratégico voltado para o Indo-Pacífico), a atenção à pirataria no Golfo da Guiné, região compreendida pelo Entorno Estratégico Brasileiro e objeto de projeção geoestratégica, detém o interesse britânico a ser endereçada por meio de sua posição como presidente do G7, e também do G7++ FoGG. É importante ressaltar que a região é economicamente interessante pelas relações bilaterais com a Nigéria, país com o maior PIB da África (em torno de US\$ 450 bilhões), e o quinto maior exportador de petróleo para o Reino Unido. Nesse sentido, tanto o Brasil quanto o Reino Unido demonstram interesse na segurança marítima na região, abrindo possibilidades de parcerias produtivas para os dois lados.

Para além, mesmo na região Indo-Pacífica, há possibilidades de cooperação na parte de segurança marítima, especialmente após o envio de militares da Marinha do Brasil para comandar o Estado Maior da *Combined Task Force 151* no Bahrein, região onde a RNMCC comanda a Operação Kipion. Com isso, a expertise construída conjuntamente no que diz respeito ao combate à pirataria

poderia funcionar como elemento de coesão nas relações bilaterais Brasil-Reino Unido e contribuir para a organização de uma arquitetura de cooperação semelhante no Golfo da Guiné.

O quadro abaixo resume as perspectivas do Reino Unido em relação ao Brasil ao longo de seus documentos de defesa.

<i>Documento</i>	<i>Conjuntura Global</i>	<i>Visão sobre a América Latina</i>	<i>Visão sobre o Brasil</i>
<i>SDSR 2010</i>	Pós-crise Global de 2008, Sistema internacional ainda em recuperação econômica e fortemente marcado pela Guerra ao Terror e consolidação de ameaças assimétricas.	XXX	<i>We are building up our political and security dialogue with China, with Russia, and with fast growing economies like Brazil and Indonesia. (p.61)</i>
<i>SDSR 2015</i>	Pós-anexação da Crimeia pela Rússia, e recrudescimento da Primavera Árabe, resultando na Guerra Civil da Síria, Iêmen e Líbia. Rússia é expulsa do então G8 e China começa a consolidar-se como potência global.	<i>Latin America is increasingly important to our security and prosperity and we have built good relationships with Brazil and Mexico, the region's rising powers, as well as with the other innovative, open economies of the Pacific Alliance, Chile, Peru and Colombia. (p.58)</i>	<i>We will increase our cooperation with Brazil on education and skills, green growth, energy security, infrastructure, defence sales, countering organised crime, cyber and science and technology, and by progressing EU-Mercosur trade agreements. We strongly support Brazil's bid to become a permanent member of an expanded United Nations Security Council. (p. 59)</i>
<i>IRSD 2021</i>	Retorno do paradigma de competição de grandes potências, a partir de pautas nacionalistas resultando no BREXIT. China e Estados Unidos emergem como rivais nos campos econômico e militar; Rússia aparece como maior elemento de instabilidade europeu. Agenda ambiental marcada por iniciativas multilaterais e anos de 2020/2021 marcados pela pandemia da COVID-19.	<i>In Latin America and the Caribbean, the UK will continue to develop a strong set of partnerships based on shared democratic values, inclusive and resilient growth, free trade and mutual interest in tackling SOC and corruption. With at least 23% of the world's tropical forests, 30% of global reserves of freshwater and 25% of the world's cultivable land, this region is also a vital partner in tackling climate change and restoring biodiversity. (p. 64)</i>	<i>We will deepen our ties with Brazil and Mexico, strengthening partnerships on trade, innovation, climate, security and development as well as working with Argentina, Chile and Colombia to support our interests. (p. 64)</i>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se vê, o IRSD 2021 resulta de um longo processo de amadurecimento do pensamento estratégico britânico. Desde 2010 e o início da formalização dos documentos de Defesa, o Reino Unido tem buscado imprimir sua visão de mundo no sistema internacional a partir de seu *soft power* e dos valores democráticos alinhados aos foros multilaterais e aos arranjos coletivos de Defesa, especialmente a OTAN. Nesse ínterim, a novidade trazida pela IRSD 2021 é justamente o foco na região Indo-Pacífico, sob a evidente ameaça trazida pela China. Essa ameaça, segundo o documento,

opera não somente em termos militares e econômicos, mas ao nível dos valores, desafiando a consolidação da democracia no sistema internacional.

Do ponto de vista doméstico, pode-se verificar também a relação entre a qualidade dos documentos de defesa e seu debate em âmbito nacional. Se a SDR 1998 e SDSR 2015 foram bem recebidas, em virtude de suas interfaces com a academia, *think tanks* e demais setores da Sociedade Civil, o mesmo não pode ser dito da SDSR 2010, lançada logo após uma *National Security Strategy* opaca e mal debatida. Quanto a IRSD 2021, sua recepção foi minimamente satisfatória. Embora ainda seja cedo para avaliar com precisão seus desdobramentos, pode-se perceber uma projeção além das capacidades orçamentárias do Reino Unido, talvez com a intenção de alavancar o país internacionalmente como, não apenas de direito, mas de fato como fora da União Europeia.

O documento em si reforça a tendência dos rumos de uma agenda global em direção à tecnologia e ao meio ambiente, ao mesmo tempo, reconhece que é justamente por meio destes que a competição sistêmica trazida pela ascensão da China e a ameaça da Rússia poderá se expressar. Não à toa, a IRSD 2021 é bastante generosa ao tratar das preocupações com o ciberespaço em termos de valores e investimento materiais/militares. Em outras palavras, o documento procura balancear *hard power* e *soft power* em uma espécie de *Realpolitik* do século XXI. Igualmente, o documento destina partes específicas para abordar as questões ambientais e a necessidade de atuação em foros multilaterais como a ONU, por exemplo.

Com isso, a postura britânica propõe-se a lidar com a competição sistêmica a partir do multilateralismo, motivo pelo qual a postura diplomática brasileira poderá encontrar pontos de convergência. A reputação do Brasil no que diz respeito a políticas de desenvolvimento sustentável e a participação na CTF 151 poderá encontrar nos britânicos um parceiro importante em sua nova singradura para além da UE.

O presente estudo é de responsabilidade exclusiva de seus autores, não expressando a posição oficial da Escola de Guerra Naval do Brasil (EGN) nem da Marinha do Brasil.



ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Núcleo de Avaliação da Conjuntura

MAIO
2021