

O ATLÂNTICO SUL COMO CENÁRIO PARA INTEGRAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E O PODER MILITAR BRASILEIRO

THE SOUTH ATLANTIC AS A SCENARIO FOR INTEGRATION BETWEEN FOREIGN POLICY AND THE BRAZILIAN MILITARY POWER

TURIBIO GONÇALVES¹

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

E-mail: turibiomg@gmail.com

Resumo: O Brasil através, principalmente, de seu desenvolvimento econômico apresentado nas últimas duas décadas vem se estabelecendo no sistema internacional como uma potência emergente que pretende, em conjunto a outros países, participar de forma mais ativa da dinâmica do sistema internacional. No escopo da Política Externa e do Poder Militar, o país vem desenvolvendo um discurso afirmativo e pragmático para o seu entorno estratégico, com ênfase para o Atlântico Sul. Isto posto, o presente artigo tem por objetivo, através de uma análise bibliográfica e documental, analisar os componentes que tornam esse oceano tão importante para o país; e que após uma sistematização da evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro até a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, é possível, à guisa de conclusão, afirmar que a atuação conjunta da Política Externa e das Forças Armadas na região constituirá a base para que se crie a almejada liderança política e militar do Brasil no Atlântico Sul, tendo como base os pressupostos contidos na END.

Palavras-chave: Atlântico Sul; Estratégia Nacional de Defesa; Poder Militar; Política Externa.

Abstract: Brazil through your economic development in the last two decades has established itself in the international system as an emerging power that intends, together with other countries, to participate in a more active way in the dynamics of the system. In the scope of Foreign Policy and Military Power, the country has been developing an affirmative and pragmatic narrative for its strategic surroundings, with emphasis on the South Atlantic. The present paper aims to analyze the components that make this ocean so important for the country through a bibliographical and documental analysis. After describing the evolution of Brazilian thinking on Naval Strategy until the National Defense Strategy (NDS) of 2008, it is possible to assert that the joint action of the Foreign Policy and the Armed Forces in the region will constitute the basis for the creation of Brazil's desired political and military leadership in the South Atlantic.

Key words: South Atlantic; National Defense Strategy; Military Power; Foreign Policy.

¹ Graduando em Relações Internacionais na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

Introdução

O ascendente protagonismo brasileiro no sistema internacional tem impulsionado o país a galgar novas posições e responsabilidades no sistema. A busca pela liderança regional na América do Sul e a participação destacada em diversos fóruns de governança global representam um processo de afirmação do país como um dos principais atores emergentes mundiais. Nesse sentido, existe a tendência crescente de engajamento do país nas discussões e nas resoluções de problemas e controvérsias do cenário político internacional.

A reabilitação das capacidades de defesa do país é fundamental para que o Brasil respalde seu maior exercício de influência regional e global. Para atingir esses objetivos, o país vem se mobilizando nacionalmente e internacionalmente, visando a se preparar para os desafios que se apresentam na área de defesa e segurança e, dessa forma, adequar as atuais capacidades às suas pretensões em política externa.

Exemplo desse esforço foi a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada em 2008 pelo Decreto nº 6.703. Com ela, o Brasil busca fortalecer as Forças Armadas visando maximizar suas capacidades de defesa do território nacional, além de projetar influência no seu entorno estratégico. No que concerne à Marinha, foram contempladas todas as esferas de atuação desta, ou seja, o componente submarino, o componente de superfície e o componente aeronaval.

Parte importante da END é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em conjunto com a França, que visa construir em solo nacional quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, todos da classe *Scorpène*². Ao concluir o Programa, o país terá um importante ganho estratégico para a defesa da costa marítima, proporcionando à Marinha a capacidade de negação do uso do mar ao inimigo.

A maior ênfase dada, inicialmente, ao PROSUB, vai ao encontro dos objetivos primários da END no âmbito marítimo, que a curto prazo estabelece que entre as tarefas estratégicas a cargo

²Os *Scorpène* são uma classe de submarinos fabricados pela empresa francesa DCNS para exportação a outros países, incluindo Chile, Índia, Malásia e futuramente o Brasil.

da Marinha – negação do uso do mar³, controle de áreas marítimas⁴ e projeção de poder sobre terra⁵ – será dado prioridade à primeira, “contando-se, para tanto, com uma força submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de propulsão nuclear” (BRASIL, 2008: 21). A opção inicial por essa tarefa ocorre em função de que “a negação do uso do mar ao inimigo é a tarefa que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil” (BRASIL, 2008: 20).

Sendo assim, em um contexto geográfico e temporal mais amplo, faz-se necessário pensar no papel de liderança que o Brasil – através do Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa – busca exercer de forma mais incisiva na região do Atlântico Sul. A negação do uso do mar é o pilar que tornará possível a construção de uma estratégia para toda a região, porém, se as próximas etapas das tarefas estratégicas a cargo da Marinha – controle de áreas marítimas e projeção de poder sobre terra – não forem concretizadas, o país poderá perder influência geopolítica na região e tornar as iniciativas de cooperação, como, por exemplo, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), mais improváveis de evoluir.

O aumento da importância estratégica do Brasil acontece em um momento em que o país aspira estabelecer-se como uma das maiores economias do planeta, buscando participação direta de maior vulto na política internacional, comprometendo-se, entre outras relações, com uma maior participação no compartilhamento das responsabilidades de segurança no sistema internacional. Neste sentido, o desenvolvimento do debate sobre defesa e política externa deve fazer jus às aspirações proporcionadas pelo crescimento econômico.

Considerando a repercussão e atualidade do debate sobre a importância do espaço marítimo do Atlântico Sul para o Brasil, o presente artigo procura analisar inicialmente os componentes que tornam esse oceano tão importante para o país e, após, sistematizar a evolução do pensamento estratégico naval brasileiro até o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012. A partir

³Caracteriza-se “quando um oponente é impedido de utilizar uma área do mar para seus propósitos” (BR 1806, 2004: 289 [tradução livre]).

⁴Ocorre “quando se tem liberdade de ação para usar uma área de mar para os seus próprios fins, por um período de tempo e, se necessário, negar o seu uso a um adversário, incluindo também o espaço aéreo acima da superfície e o fundo marinho” (BR 1806, 2004: 289 [tradução livre]).

⁵Caracteriza-se pelo “uso de forças militares marítimas para influenciar diretamente os acontecimentos em terra. Variando de invasões substanciais para conquista de território em uma extremidade do espectro, para ataques de menor escala e bombardeios navais na outra extremidade” (TILL, 2013: 184 [tradução livre]).

disso, será possível analisar as implicações geopolíticas que o cumprimento das tarefas estratégicas que a END delimita à Marinha trarão ao Brasil no Atlântico Sul. Os argumentos apresentados neste artigo não visam, obviamente, fornecer respostas definitivas para um tema ainda em discussão, mas oferecer elementos que propiciem uma visão mais substantiva sobre o papel do país e, mais especificamente, da política externa e da Marinha do Brasil no contexto de segurança do Atlântico Sul.

A importância do Atlântico Sul para o Brasil

A região que compreende o Atlântico Sul está situada entre a costa leste sul-americana e a costa oeste africana. Ao sul limita-se com o Oceano Glacial Antártico na altura do Paralelo 60° Sul, onde vigoram os limites do Tratado Antártico, e ao norte com o eixo Natal-Dacar, ponto de menor distância entre o continente africano e subcontinente sul-americano (FLORES, 1987).

O mar sempre teve um papel importante na história brasileira, afinal foi pelo mar que, em abril de 1500, chegaram os portugueses. E ao longo dos séculos subsequentes, as primeiras ocupações do território também se deram na costa marítima do Brasil. Sendo assim, esse oceano sempre exerceu papel destacado para o país, mesmo que no âmbito internacional o seu papel seja marginal. De acordo com Silva, o Atlântico Sul “tradicionalmente, tem sido um espaço marítimo de menor importância relativa. Em termos de via de comunicação e de transporte marítimo, este oceano, na dimensão global, é periférico” (SILVA, 2014: 201).

Porém, ao se falar de periferia no contexto global, isso não deve ser entendido como insignificância. O Atlântico Sul tem uma importância relativa ponderável. No caso norte-americano, por exemplo, cerca de 20% do seu transporte marítimo foi realizado através deste oceano em 2009 (SILVA, 2014).

Atualmente, além de interligar a América do Sul à África, a região tem um peso político, econômico e estratégico para o Brasil que pode ser equiparado ao da Amazônia. Em função dessa comparação, em 2004 foi cunhado o termo ‘Amazônia Azul’ pelo Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, que tinha o propósito de destacar a importância desta faixa do oceano.

A ‘Amazônia Azul’ comporta a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, com uma superfície de 3.539.919 km², enquanto a Plataforma Continental (PC), até 350 milhas náuticas, correspondendo a 960 mil km². Somando-se ambas, a abrangência atinge 4.499.919

km², ou praticamente 4,5 milhões km², o que acrescenta uma área marítima equivalente a mais de 50% da extensão territorial brasileira. O governo brasileiro pleiteou o reconhecimento da PC na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), apresentando sua proposta em 2004 (WIESEBRON, 2013).

Em 2007, após uma análise ser realizada por um grupo de peritos, a ONU se manifestou contrária à ampliação da PC nos moldes do pedido pelo Brasil. A organização recomendou a reformulação da proposta, por não concordar com a reivindicação de cerca de 190.000km² do apresentado, ou seja, cerca de 20% do pedido de extensão (SILVA, 2011).

No ano de 2010, o Brasil antecipou a decisão final e estabeleceu unilateralmente os limites de suas águas jurisdicionais de acordo com o pedido à ONU em 2004. Sendo assim, ampliou-se em aproximadamente 953 mil quilômetros quadrados seu limite. Agindo dessa forma, o Brasil assegurou-se da posse de eventuais recursos oriundos da área e autodeterminou-se como único agente passível de realizar estudos na área (MARTINS, 2010).

O Brasil vem buscando a exploração econômica exclusiva da região, com base na Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), cujo princípio regente é o da equidade. Tal princípio foi assimilado ao Direito Internacional como direito costumeiro e, em conjunção com o princípio do consentimento mútuo, acabou por formar a base do artigo 6º da Convenção de Genebra, de 1958, substituído posteriormente pelo sistema de linhas de base⁶ (art. 76) na CNUDM (MORE e BARBOSA JR, 2012). Dessa forma, buscou-se estabelecer um sistema que proporcionasse igualdade de oportunidades entre os países no Direito Internacional do Mar.

Na PC, como supracitado, o país exerce direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais, porém vale ressaltar que a extensão da área importa não só em incorporação de riquezas e direitos de soberania. Proporcionalmente aos direitos, decorrem as responsabilidades e as obrigações, e estas cabem, prioritariamente, à Marinha do Brasil. Como, por exemplo, as atividades de patrulha e defesa do território marítimo, além das atividades de pesquisa científica. Pereira e Barbosa afirmam que “com essas novas obrigações,

⁶“Salvo disposição em contrário da presente Convenção, a linha de base normal para medir a largura do mar territorial é a linha da baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro” (UN, 1982: 27).

o país aumentou sua área marítima de 4,5 milhões de km² da plataforma continental, para quase 14 milhões de km² de monitoração e vigilância” (PEREIRA e BARBOSA, 2012: 66).

Com relação ao peso econômico que a região possui, a atividade da pesca tem grande importância para as comunidades costeiras, sendo a prática que mais carece de vigilância e controle. O combate à pesca predatória, praticada por embarcações estrangeiras com alta tecnologia e que desrespeitam os códigos ambientais, é necessário e, atualmente, ineficaz, resultando em danos econômicos e sociais.

Atividade que também representa grande relevância nesse contexto é a de transporte comercial. O fluxo de comércio constitui-se em um fator de maior importância, especialmente porque aproximadamente 95% das exportações e importações brasileiras passam pelo Atlântico Sul. Além do comércio, com a descoberta e a exploração do pré-sal, a região ganhou ainda maior importância econômica e estratégica. Outro fator que incrementa a relevância econômica deste oceano é o fato de banhar a Antártida, região considerada uma nova fronteira para exploração (PEREIRA, 2013).

Ao analisar-se a questão do petróleo no Atlântico Sul, percebe-se que sua amplitude é bem maior do que o pré-sal que se encontra nas águas jurisdicionais brasileiras. Nos últimos anos, as descobertas de reservas de petróleo *offshore*⁷ tem se mostrado cada vez mais expressivas. No contexto dos países da África Ocidental e, principalmente, daqueles que compõem a ZOPACAS, merecem destaque Angola e Nigéria, pelas suas reservas e produção petrolífera. Segundo Oliveira:

... atualmente 30% da produção mundial de petróleo já ocorre em águas profundas ou ultra profundas, e a maior região petrolífera offshore do mundo é o Atlântico Sul. Em relação à profundidade das perfurações, a Petrobrás detém 7 dos 15 recordes mundiais de profundidade em plataformas semissubmersíveis e também 7 dos 15 atuais recordes de profundidade (Oliveira, 2009: 20).

Conforme o *BP Statistical Review of World Energy 2013*, em 2012 as Américas do Sul e Central contabilizavam 328,4 bilhões de barris em reservas comprovadas, ou 19,7% das reservas mundiais. No mesmo ano, a África contabilizava 130,3 bilhões de barris em reservas comprovadas, ou 7,8% das reservas mundiais. Porém, é importante salientar que no âmbito da ZOPACAS esse número sofre uma grande redução, pois nos dados contabilizados para a

⁷Reservas de petróleo *offshore* são aquelas que se encontram em território marítimo.

América do Sul, 297,6 bilhões de barris estão no território da Venezuela, país que não faz parte da ZOPACAS.

De qualquer forma, países como o Brasil, Angola e Nigéria possuem reservas expressivas que justificam a importância geopolítica do Atlântico Sul. Para efeitos de comparação, a soma das reservas dos continentes circundantes do Atlântico Sul já é muito superior às das regiões Europa e Eurásia (140,8 bilhões de barris), América do Norte (220,2 bilhões de barris) e Ásia-Pacífico (41,5 bilhões de barris), perdendo apenas para o Oriente Médio (807,7 bilhões de barris).

Para melhor visualizar o significado econômico do petróleo para a América do Sul e África, é interessante analisar o processo histórico de evolução das reservas e da produção petrolífera dos principais países, resumidos em anos selecionados (1992, 2002 e 2012), na Tabela 1.

Tabela 1. Reservas comprovadas dos principais países petrolíferos da América do Sul e África

	Reservas (Bilhões de barris)			Produção (x1000 de barris/dia)		
	1992	2002	2012	1992	2002	2012
Argentina	2	2,8	2,5	587	899	664
Brasil	5	9,8	15,3	652	1497	2149
Equador	3,2	5,1	8,2	328	394	505
Venezuela	63,3	77,3	297,6	2499	2974	2725
Angola	1,3	8,9	12,7	550	905	1784
Gabão	0,8	2,4	2	289	256	245
Líbia	22,8	36	48	1473	1375	1509
Nigéria	21	34,3	37,2	2020	2087	2417
Total da amostra	139,3	200,3	458,2	11,774	14,535	16,656
Total Mundial	1039,3	1321,5	1668,9	65,716	74,948	86,152
% do total mundial	13,40%	15,15%	27,45%	17,90%	19,39%	19,33%

Fonte: Adaptado de *BP Statistical Review of World Energy*, 2013

Nos dados supracitados, com relação às reservas comprovadas brasileiras, os números podem ser ainda maiores, pois no cálculo de 2012 ainda não haviam sido computados campos descobertos recentemente, como por exemplo, o Campo de Libra – que tem capacidade de

produção estimada em 8 a 12 bilhões de barris. Dos países apresentados na tabela, fazem parte da ZOPACAS: Argentina, Brasil, Angola, Gabão e Nigéria. E que somadas, suas reservas atingem 69,7 bilhões de barris, sendo que grande parte se encontra em reservas *offshore*. Todos esses países, incluindo o Brasil, não possuem atualmente poder marítimo⁸ capaz de vigiar e defender toda a extensão territorial que estas reservas abrangem.

Em conjunto, os hidrocarbonetos de petróleo e gás natural são as principais fontes de energia da civilização moderna, sendo responsáveis pelo atendimento de aproximadamente 57% da demanda mundial. A mesma dependência se repete no Brasil, se bem que em menor escala, onde cerca de 50% das necessidades energéticas nacionais são supridas por estes hidrocarbonetos (HAYASHI, 2013). Isto, apesar de o país contar com outras opções com grande potencial para geração de energia, principalmente, a hidroeletricidade e a bioenergia.

A preponderância adquirida pelos hidrocarbonetos dá-se em função das suas vantagens competitivas em relação às demais fontes de energia. Para os próximos vinte anos, as projeções mais conservadoras indicam que a demanda mundial continuará crescendo e ultrapassará a barreira dos 100 milhões de barris diários, sendo que os maiores potenciais para o aumento da produção se encontram em localizações cada vez mais adversas, tais como o Ártico e as águas ultra profundas do Oceano Atlântico, onde está incluso o pré-sal brasileiro (HAYASHI, 2013).

Em decorrência dos fatores econômicos citados, a região vê seu *status* político e estratégico modificado e passa a ser questão de alta prioridade para o Brasil. Há uma expectativa de vivificar os processos de cooperação e tal percepção se apresenta sob a ótica de fortalecimento dos Estados membros da ZOPACAS, através de mecanismos que possibilitem o enfrentamento da concorrência das nações mais desenvolvidas, mediante a obtenção de mais espaço nos fóruns de negociação (GUERRA, 2011).

Sendo assim, faz-se premente uma articulação mais próxima com países africanos de potencial estratégico, como África do Sul, Nigéria e Angola, além da Argentina, no âmbito da América do Sul, conforme argumentou Flores:

O sucesso da iniciativa do Brasil depende do aumento da contribuição da Marinha brasileira e de outras Marinhas dos dois lados do Atlântico Sul, isoladamente ou em

⁸O conceito de poder marítimo empregado no presente artigo é o formulado por Corbett, e se refere a uma visão mais ampla de interação, muito típica do cenário contemporâneo, na qual os elementos de poder terrestre se relacionam com elementos de poder marítimo, estando ambos interligados e relacionados entre si (TILL, 2013).

cooperação mútua [...], condição necessária para que as potências de fora se sintam menos compelidas a manifestarem aqui seu poder naval, a revelar ou contrariando interesses regionais (FLORES,1987: 42).

Em função deste novo cenário estratégico, a política externa e o poder militar brasileiro, principalmente no que se concerne às atribuições da Marinha, necessitam buscar uma forma de atuação conjunta neste novo campo, pois “vários desses ativos podem tornar-se objeto de dramática competição internacional” (AMORIM, 2012: 14).

No próximo tópico será feita uma breve análise sobre as principais fases pelas quais o Pensamento Estratégico Naval Brasileiro se desenvolveu ao longo da história, para que, dessa forma, contextualizem-se as características contidas nas tarefas estratégicas de escopo marítimo propostas pela atual END.

O Pensamento Estratégico Naval Brasileiro e a segurança no seu entorno estratégico

A reflexão sobre o Atlântico Sul para a Estratégia Naval Brasileira pode ser inserida no debate da influência do mar nos rumos de um Estado e até do próprio sistema internacional⁹. Nesse contexto, este oceano sempre representou o mais acessível cenário para a projeção de poder do Estado brasileiro no sistema internacional. Porém, ao longo da história do país sua importância variou de governo para governo.

De forma a simplificar e ordenar os momentos pelos quais o Pensamento Estratégico Naval Brasileiro passou ao longo da história, Vidigal (1985) sistematizou-as em três fases distintas: a primeira, que abrange da Independência até o ano de 1893; uma segunda, que se estende de até o ano de 1977; e posteriormente, a terceira e atual fase.

A primeira fase é caracterizada pela ascensão da Marinha como uma das maiores forças navais da época, quando desempenhou um papel fundamental na Guerra do Paraguai. Ao mesmo tempo, o final dessa fase também caracteriza a perda de poder da Marinha, em função do surgimento dos navios de propulsão a vapor, na segunda metade do século XIX, o que tornou

⁹ Debate que se considera iniciado por Alfred Thayer Mahan, no século XIX, quando elaborou o conceito Poder Naval com dois significados: um restrito, associado com o poder de combate armado no mar, e outro mais amplo, abrangendo todo o espectro de benefícios para o Estado advindo da possibilidade de usufruir do mar sem oposição (LUTTWAK, 2009).

obsoleta a frota de navios à vela do país. O marco que data o fim dessa fase é a Revolta da Armada contra Floriano Peixoto (VIDIGAL, 1985).

A fase seguinte, então, segue até 1977 e ficou caracterizada pela crescente dependência, tanto no campo material quanto no das ideias, à Marinha dos Estados Unidos. Durante a Guerra Fria, o pensamento naval brasileiro estava subordinado às concepções estratégicas norte-americanas, na defesa de linhas de comunicações marítimas contra ataques dos submarinos soviéticos no Atlântico Sul. Esta subordinação tinha como contrapartida o fornecimento, pelos norte-americanos, de meios necessários para o pleno cumprimento das funções da Marinha brasileira (VIDIGAL, 1985).

No final da década de 1960 e início da década de 1970, quando o crescimento econômico do Brasil abriu a possibilidade para a Marinha modernizar-se, adquirindo meios navais mais sofisticados, o país encontrou uma série de dificuldades para conseguir essas unidades nos Estados Unidos e, nesse contexto, a Europa foi a solução. No entanto, o conceito estratégico naval brasileiro, que enfatizava a guerra antissubmarina, estava subordinado à concepção estratégica norte-americana de defesa coletiva relacionada com a Guerra Fria, e só foi alterado em 1977, com a publicação da Política Básica e Diretrizes da Marinha (VIDIGAL, 1985).

Nesse mesmo ano, o Brasil denuncia o acordo militar com os Estados Unidos, que havia sido assinado em 1952, em face da política do governo Carter (1977-1981) de associar a ajuda militar ao atestado de bons antecedentes, relacionado com os direitos humanos, emitido pelo Congresso norte-americano. Dessa forma, nos anos 1970, a postura naval brasileira se afastou das concepções navais norte-americanas, tanto na busca por novos mercados fornecedores de meios navais, quanto no desenho de um pensamento estratégico voltado para as hipóteses de emprego relacionadas com os interesses brasileiros (SILVA, 2014).

A partir de 1977, inicia-se a terceira fase, que ainda está em curso e caracteriza-se pela reorientação das concepções da Marinha em torno dos interesses nacionais específicos. A busca por novos parceiros internacionais recebe maior ênfase, com foco nos países da América do Sul e África, além de parcerias na compra de material bélico com países europeus, principalmente a Alemanha.

O distanciamento brasileiro, no setor externo e de defesa, com relação aos Estados Unidos aumentou com a recusa do Brasil em participar da Guerra do Vietnã, e a dificuldade para se conseguir meios militares norte-americanos mais sofisticados, contribuiu indiretamente para o desenvolvimento da indústria militar brasileira, reduzindo ainda mais a sua dependência militar dos Estados Unidos. Esse distanciamento no campo da política externa foi aprofundado no governo Geisel (1974-1979), quando o Brasil reconheceu a independência de Angola (SILVA, 2014).

Tal ação do governo Geisel ocorreu porque o “continente africano passou a ser visto como uma área na qual o Brasil teria maior facilidade para obter alguma influência regional” (SARAIVA, 2000: 10). Além disso, a vulnerabilidade energética do Brasil nos anos 1970 e parte da década de 1980 ocupou papel ponderável na reaproximação ao continente africano. As duas crises do petróleo, em 1973 e 1979, aceleraram a busca de novas parcerias internacionais. Esses fatos viriam a explicar a superação gradual do comércio quase exclusivo com a África do Sul pelo intercâmbio crescente com outros dois novos parceiros atlânticos: Nigéria e Angola (SARAIVA, 2000).

Além da África, a importância estratégica da América do Sul começou a receber cada vez mais ênfase, com o intuito de que essas duas regiões pudessem desenvolver acordos de integração e cooperação. Isso só foi possível em função da política de aproximação entre Brasil e Argentina, que se desenvolveu de forma mais consolidada a partir da década de 80.

No mesmo ano de criação da ZOPACAS, em 1986, a integração brasileiro-argentina dava os primeiros passos que levariam à criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criado em 1991, incorporando o Paraguai e o Uruguai. Tal ferramenta de integração da região, mesmo que encarando adversidades em seu desenvolvimento, tem colaborado para a manutenção da estabilidade regional. Dessa forma, o sucesso do MERCOSUL pode ser visto como primordial para a criação de uma comunidade de segurança no Cone Sul (BUZAN; WÆVER, 2003).

Nesta última fase foram elaborados projetos importantes como, por exemplo, o Programa Nuclear e o Projeto do Submarino Nuclear, que serviu de base para o PROSUB.

Porém, em função do cenário econômico adverso pelo qual o país passou na década de 80 e início de 90, esses projetos passaram por um relativo esquecimento por parte dos governos. De

qualquer forma, isso não significou o fim dos desenvolvimentos nos centros de pesquisa da Marinha.

Recentemente, o Brasil vem desenvolvendo um trabalho no sentido de sistematizar a reflexão sobre o papel da defesa no Estado democrático. O desenvolvimento deste trabalho vem sendo elaborado desde a primeira Política de Defesa Nacional (PDN I), lançada em 1996, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e reeditada em novas bases em 2005, no governo do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

A PDN I, contudo, fazia pouca referência à regionalidade brasileira. Neste documento, o entorno estratégico do Brasil limitava-se à América do Sul e ao Atlântico Sul de forma generalizada, ou seja, sem enfatizar as imediações territoriais do Atlântico Sul como regiões de interesse político:

Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul (BRASIL, 1996: 5).

Além disso, este documento limitava-se a enfatizar a atuação da diplomacia na perspectiva da cooperação no entorno regional como forma de viabilizar a segurança por meio de um “anel de paz”, possibilitando empregar esforços em outras questões nacionais. Assim, cabia a diplomacia trabalhar para evitar o conflito nas imediações regionais do Brasil, e à Defesa, em conformidade com uma postura defensiva, preparar-se para repelir uma possível agressão externa, sem mencionar projeção de poder.

O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo MERCOSUL, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos – desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica –, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul – resultado de uma ação diplomática positiva e concreta – conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais (BRASIL, 1996: 7).

A PDN I, documento inovador na área das relações civis-militares, abriu caminho para criação do Ministério da Defesa e passou a orientar o preparo militar, em sintonia com a política externa. A orientação que transparece na PDN I, no entanto, remete a um patrimônio diplomático e militar, tanto no plano conceitual como no plano instrumental da inserção

internacional. Assim, a formulação da PDN I resultou de um somatório de consenso entre as Forças Armadas, o Itamaraty e o governo (OLIVEIRA, 2005).

Já no início do século XXI, “o Atlântico Sul passou a assumir nova importância no pensamento estratégico brasileiro. Sobretudo durante o governo Lula, os laços econômicos, políticos e de segurança foram aprofundados e diversificados” (ABDENUR e MARCONDES-NETO, 2014: 220). Em 2005, com a elaboração da nova Política de Defesa Nacional (PDN II), a região volta a assumir um papel fundamental para a estratégia nacional:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África (BRASIL, 2005: 4).

Com a PDN II, em 2005, o país buscou reiterar o comprometimento com relação à integração do continente sul americano, inclusive na área de defesa e segurança regional, como fundamental para a manutenção da estabilidade na região. Com relação aos assuntos tradicionais de proteção do território nacional e preservação dos recursos naturais, o documento destaca como prioridades a Amazônia e o Atlântico Sul, principalmente, pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras marítima e terrestre. O documento aponta a ação diplomática como a ferramenta principal na solução de conflitos e especifica a importância da existência de meios e recursos militares de confiabilidade, capazes de gerar efeito dissuasório. Ademais, ela concebe, em suas orientações estratégicas, as vertentes preventiva e reativa da defesa. A primeira valoriza a ação diplomática como primeiro instrumento para a solução dos conflitos e capacidade militar dissuasória, a última menciona que, em resposta a uma agressão, o país empregará força militar, como exercício do direito de legítima defesa previsto na carta da ONU (PAGLIARI, 2009).

A END, lançada em 2008, representou um segundo e importante passo nesta reflexão, e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), lançado em 2012, aprofundou a discussão e trouxe mais clareza quanto aos reais objetivos e planejamento do desenvolvimento das Forças Armadas. O marco representado pelo lançamento da END, e mais recentemente pelo LBDN, foi crucial para que se compreenda o entendimento do Ministério da Defesa e das Forças Armadas acerca de sua formulação de estratégia de defesa. Em ambos os documentos entende-se como prioritária

a defesa marítima e a remodelagem da Marinha como pontos fundamentais para o desenvolvimento da defesa.

Neste sentido, vale a menção às diretrizes primeira, segunda, terceira, quarta e nona da END de 2008, que explicitam a relevância do controle, monitoramento, dissuasão, mobilidade e presença, conceitos estes ligados intrinsecamente à Marinha:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir lhes o uso do espaço aéreo nacional.
2. Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controlado, mobilidade e presença.
3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.
4. Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.
9. Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras (BRASIL, 2008: 11-14).

A partir da exposição dessas diretrizes, torna-se visível a importância conferida à proteção das águas jurisdicionais brasileiras para a formulação estratégica nacional. Além disso, os conceitos de controle e monitoramento, apontados várias vezes ao longo do texto, compõem uma parte fundamental no exercício da soberania.

A END descreve sucintamente que o controle será alcançado através de uma reconstituição gradual da Marinha em seus componentes submarinos, de superfície e aeroespacial. A ênfase é conferida aos submarinos (convencionais e nucleares) para a negação do uso do mar, e aos navios, que serviriam como aeródromos, para projeção de poder. Ao mesmo tempo, a Marinha mantém sua visão de desenvolvimento de uma frota de linha vultosa, baseada em conceitos tradicionais de supremacia dos mares e capacidade de projeção, enquanto adiciona elementos tecnológicos contemporâneos, como capacidades de mísseis nos submarinos (NOTHEN, 2013).

Neste contexto, a END incorporou os principais objetivos do pensamento estratégico naval, contemplados por meio da adoção de uma estratégia dissuasória: negação do uso do mar, controle das áreas marítimas e projeção de poder (BRASIL, 2008). Assim, a END contempla elementos da estratégia das Forças Armadas, conformando a estrutura da Defesa aos objetivos

da política externa sem, contudo, confrontar o enraizamento doutrinário já existente nas Forças Armadas, especialmente na Marinha.

A ampliação do entorno estratégico do Brasil representou a justificativa necessária para ampliar também o alcance geográfico da Marinha, possibilitando a afirmação de características oceânicas com projeção de poder sobre terra, uma vez que, como enfatizado por Corbett (2004), o controle da área marítima tem como principal objetivo influenciar os eventos em terra. Considerando a avaliação da interpretação do entorno regional brasileiro, as áreas marítimas estratégicas de maior importância para o Poder Marítimo, em ordem decrescente de prioridade são:

1. A área vital (denominada Amazônia Azul): inclui o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental;
2. A área primária: abrange o Atlântico Sul, definido como a parte compreendida entre o Paralelo 16° N, a costa oeste da África, a Antártida, o leste da América do Sul e o leste das Pequenas Antilhas (excluindo o Caribe);
3. A área secundária: abrange o mar do Caribe e o Pacífico Sul, definido este como a área compreendida entre o Canal de Beagle, o litoral da América do Sul, o Meridiano 85° W e o Paralelo do Canal do Panamá;
4. As demais áreas do globo (PESCE, 2008: 41).

Esta nova ampliação do entorno estratégico caracteriza também uma reorientação da política externa, em que a prioridade não mais é a inserção regional do Brasil, mas sim a inserção internacional a ser realizada de forma independente. Dessa forma, o país terá meios e recursos para influenciar a dinâmica política internacional, impondo a vontade política brasileira, coincidindo ou não com interesses de outros Estados.

Nesse sentido, em 2012, o LBDN estabelece esses planos em detalhes mais específicos, enfatizando a necessidade de diversificar-se geograficamente a capacidade naval do Brasil. Tal tarefa pode ser implementada através da criação de uma segunda frota, provavelmente, no estado do Pará, na foz do rio Amazonas, permitindo assim, ao Brasil relacionar a proteção do Atlântico Sul com a da região da Amazônia (ABDENUR e MARCONDES-NETO, 2013).

Assim, pode-se afirmar que a manutenção do controle e comando de determinada área litorânea constitui-se na primeira linha de defesa contra um ataque pontual ou uma invasão, muitas vezes funcionando indiretamente de forma dissuasiva, pois como afirma Till: “poucos tentariam

enviar as principais forças de invasão por águas comandadas por uma frota de defesa consistente” (TILL, 2013: 203 [tradução livre]).

Nesse mesmo sentido, uma invasão por mar por parte de uma potência militar poderia ser descartada por ser impraticável, mesmo se não houvesse oposição no mar. O número de homens que podem ser transportados nunca seria suficiente para realizar uma invasão em face da oposição das forças militares de qualquer grande poder (MEARSHEIMER, 2001).

Ainda, de forma a viabilizar uma maior inserção internacional e maximizar as capacidades de projeção de poder, o LBDN explicitou a necessidade de incorporação de novos navios-aeródromo à esquadra, em função de que esta embarcação caracteriza-se como o principal meio naval para a projeção de poder, afirmando que

uma força naval, com diferentes tipos de navios, capitaneada por um navio-aeródromo, possui as características de mobilidade, permanência, flexibilidade e versatilidade que a habilitam a cumprir um amplo espectro de funções, desde as humanitárias e de paz até as típicas de manobras de crise ou de conflito armado (BRASIL, 2012: 99).

O navio-aeródromo constitui-se atualmente em um dos mais letais e flexíveis sistemas de armas para a projeção de poder disponíveis para as Marinhas. A principal característica e vantagem para as operações do navio-aeródromo é a sua capacidade de se autodefender contra outras embarcações. Tal navio faz isso alocando uma defesa multizona, que se estende por mais de 700 km a partir de si mesmo e de suas escoltas. Essa amplitude só pode ser atingida em função do grande número de aeronaves que estas embarcações transportam, tornando sua forma de abordagem ao inimigo extremamente letal, principalmente, contra navios de superfície e, em menor escala, contra aeronaves dispostas em terra. Essas características tornam evidente o poder e a dimensão que as armas de ar como, por exemplo, mísseis lançados de aviões, submarinos e navios de superfície, têm atualmente nas concepções de guerra naval (DUNNIGAN, 2003).

O reconhecimento da importância dessa lógica está explicitado no LBDN (2012: 98) onde se afirma que “uma força naval deve ser capaz de prover eficazmente a própria defesa, inclusive contra ameaças aéreas, situação que se faz indispensável dispor de aviação embarcada em navio-aeródromo”.

Importante salientar que tais objetivos podem resultar em conflitos, para os quais é preparado o poder militar, em apoio à expressão da diplomacia, evitando o conflito, ou para repelir um ataque ao território nacional.

Considerações finais

A política externa brasileira é caracterizada historicamente pelo respeito ao juridicismo internacional e ao pacifismo como normas e formas de atuação no sistema internacional. Pode-se assim afirmar que tal concepção resulta, entre outros, da incapacidade do país de agir por outros meios que não a diplomacia.

No que tange à estruturação da Estratégia Marítima brasileira, o ascendente protagonismo do país no sistema internacional tem impulsionado a estruturação de políticas de projeção de poder voltadas ao entorno regional. No entanto, tais políticas estão mais orientadas à projeção de *soft power* ou influência através de capacidades militares do que ao uso dessas capacidades para objetivos de projeção de *hard power*.

Assim, a reabilitação das capacidades de Defesa do país torna-se fundamental para respaldar um maior exercício de influência regional e global. Para atingir esses objetivos, o Brasil vem se mobilizando com o intuito de se preparar para os desafios que se apresentam na área de Defesa e, dessa forma, adequar as atuais capacidades às suas pretensões em Política Externa.

Com a reformulação das capacidades militares propostas pelos documentos apresentados, principalmente no componente marítimo, o país maximizará suas potencialidades para inserção e projeção de poder no cenário do Atlântico Sul. Dessa forma, torna-se fundamental que a política externa acompanhe este desenvolvimento e flexibilize suas concepções históricas, mas sem abandonar o seu caráter pacífico e conciliatório, e ao mesmo tempo em que adquire consciência do novo patamar militar que o Brasil almeja atingir nas próximas décadas.

No entanto, a reabilitação naval do Brasil e a estratégia para o Atlântico Sul podem ser vistos como estando em desacordo com o discurso histórico do país de paz e estabilidade. Se a abordagem empregada pelo Brasil passar a ser vista como excessivamente assertiva, essas estratégias também podem, eventualmente, provocar novas dinâmicas competitivas no Atlântico Sul. De forma a evitar o estabelecimento de tal quadro, o Brasil, através dos

documentos governamentais de Defesa, manifesta-se em praticamente todos os aspectos estratégicos voltados ao contexto internacional, mas, principalmente, sub-regional. Com relação à sub-região, busca fomentar a interação da América do Sul como forma de colaborar para a Defesa do Brasil, além de fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, admitindo que essa cooperação é fundamental para diminuir as possibilidades de conflitos tradicionais na região.

Dito isto, torna-se importante salientar que tais visões estratégicas do Brasil são políticas que envolvem ações de longo prazo para que se estabeleçam concepções regionais que visem promover um ambiente estável de cooperação para os países do Atlântico Sul. O engajamento contínuo do Brasil, como o maior país da região, é essencial para o avanço de tais concepções.

Referências Bibliográficas

ABDENUR, A.; MARCONDES-NETO, D. (2014), “O Atlântico Sul e a cooperação em Defesa entre o Brasil e a África”. In *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, editado por NASSER e MORAES, Brasília, Ipea, pp. 215-238.

_____. (2013), “Brazil’s Maritime Strategy in the South Atlantic: the nexus between Security and Resources”. In *International Security: a European – South American Dialogue*, [editado por DANE], Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 172-184.

AMORIM, C. (2012), “A Política de Defesa de um país pacífico”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Vol. 18, No. 1, pp. 7-15.

BR 1806. (2004), *British Maritime Doctrine*. London, Ministry of Defense, HMSO.

BRASIL. (2012), *Livro Branco de Defesa Nacional* (Ministério da Defesa), <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>. Brasília – DF: Brasil. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. (2008), *Estratégia Nacional de Defesa*. (Presidência da República), <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Defesa.pdf>. Brasília, DF: Brasil. Acesso em: 29 mar. 2014.

_____. (2005), *Política de Defesa Nacional*. (Presidência da República) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Brasília, DF: Brasil. Acesso em: 29 mar. 2014.

_____. (1996), *Política de Defesa Nacional*. (Presidência da República). Brasília, DF: Brasil.

BRITISH PETROLEUM (BP). (2013), ‘BP Statistical Review of World Energy 2013’, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

BUZAN, B.; WAEVER, O. (2003), *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge, Cambridge University Press.

CORBETT, J. (2004), *Principles of Maritime Strategy*. New York, Dover Publications Inc.

DUNNIGAN, J. (2003), *How to Make War: A Comprehensive Guide to Modern Warfare in the Twenty-first Century*. New York, William Morrow.

FLORES, M. (1987), “Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas”. *Humanidades*, Vol. 4, No. 12, pp. 37-43.

GUERRA, W. (2011), “O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul”. *Nação e Defesa*, No. 128, 5.^a Série, pp. 67-76.

HAYASHI, M. (2013), “Pré-sal: Desafios e Oportunidades (Um Sonho Possível)”. Revista Interesse Nacional, Ano 6, No. 22, pp. 34-41.

LUTTWAK, E. (2009), *Estratégia: A lógica da Guerra e da Paz*. Rio de Janeiro, Editora Bibliex.

MARTINS, E. (2010), “Amazônia Azul, Pré-Sal, Soberania e Jurisdição Marítima”. Revista CEJ, Ano XIV, No. 50, pp. 83-88.

MEARSHEIMER, J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W.W. Norton.

MORE, R.; BARBOSA JR, I. (2012), *Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro, SaGServ, FEMAR.

NOTHEN, M. (2013), Proteção e Desenvolvimento da Amazônia Azul: Análise estratégica de um Projeto Marítimo Brasileiro para o Século XXI. In II Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, RS. Anais do II Seminário.

OLIVEIRA, E. (2005), *Democracia e Defesa Nacional*. Barueri, Manole.

OLIVEIRA, L. (2009), Segurança Energética no Atlântico Sul: análise comparada dos conflitos e disputas em zonas petrolíferas na América do Sul e África. In XXXIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, MG. Anais do 33º Encontro Anual.

PAGLIARI, G. (2009), Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/.../2009_GracieladeContiPagliari.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

PEREIRA, A. (2013), “O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e Desenvolvimento”. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Vol. 2, No. 4, pp. 33-47.

PEREIRA, A; BARBOSA, L. (2012), “O Atlântico Sul no contexto das relações Brasil-África”. Revista Século XXI, Vol. 3, No. 1, pp. 59-77.

PESCE, I. (2008), “Atlântico Sul: aumento da presença naval norte-americana?”. Revista Marítima Brasileira, Vol. 128, No. 7/9.

SARAIVA, J. (2000), O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. In X Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Estudos Africanos e Asiáticos, Rio de Janeiro, RJ. Anais do X Congresso.

SILVA, Alexandre. (2011), “A Política Externa Brasileira Para os Grandes Espaços: o Espaço Cósmico, a Antártida e a Expansão da Plataforma Continental”. Revista Século XXI, Vol. 2, No. 2, pp. 105-120.

SILVA, Antônio. (2014), “O Atlântico Sul na perspectiva da Segurança e Defesa”. In *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, editado por NASSER e MORAES, Brasília, Ipea, pp. 199-214.

TILL, G. (2013), *Seapower: A Guide for the Twentieth First Century*. New York, Routledge.

UNITED NATIONS – UN. (1982), ‘United Nations Convention on the Law of the Sea’, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 24 mar. 2014.

VIDIGAL, A. (1985), *A Evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro, Bibliex.

WIESEBRON, M. (2013), “A Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Vol. 2, No. 3, pp. 107-131.