

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA NACIONAL DO BRASIL

### PUBLIC POLICIES FOR NATIONAL DEFENSE IN BRAZIL

**Turíbio Marques Gonçalves Júnior<sup>1</sup>**

**Bernardo Ricciardi dos Santos Brum<sup>2</sup>**

**João Pedro Andrades Salles Soares<sup>3</sup>**

**Pedro Antônio Lorentz Martins<sup>4</sup>**

**RESUMO:** O Brasil, através 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 que concerne as políticas públicas de Defesa Nacional, o país vem a praticar uma fala afirmativa para o seu entorno estratégico, com especial atenção para o Atlântico Sul. Dito isto, este trabalho tem por fim, através de uma análise bibliográfica e documental, avaliar as características que fazem desse oceano uma área tão fundamental para o país. Após uma exposição da trajetória do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro até a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, pode-se afirmar que a cooperação das ações públicas na área da Política Externa e da Defesa na região constituirá a base para que se estabeleça a sonhada liderança política e militar do Brasil no Atlântico Sul.

756

**Palavras-chave:** Atlântico Sul. Estratégia Nacional de Defesa. Políticas Públicas.

**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 what concerns to Public Policies for National Defense, 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

<sup>1</sup> Graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pós-graduado em Gestão de Segurança Pública pela UniBF. Policial Penal da SEAPEN/RS. E-mail: turibiomg@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Educação Física pela Universidade da Região da Campanha de Alegrete (URCAMP). Pós-Graduado em Gestão de Segurança pública pela UniBF. Policial Penal da SEAPEN/RS.

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Pós-graduado em Gestão Penitenciária pela Faveni. Pós-graduando em Gestão em Segurança Pública pela Intervale. Pós-graduando em Direito Ambiental pela Intervale. Pós-graduando em Direito Ambiental e Econômico pela Intervale. Pós-graduando em Direito Agrário e Ambiental pela Verbo Jurídico. Policial Penal da SEAPEN/RS.

<sup>4</sup> Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Pós-Graduado em Inteligência Policial pela Faveni. Policial Penal da SEAPEN/RS.

cooperation of public actions in the area of Foreign Policy and Defense in the region will constitute the basis for the creation of Brazil's desired political and military leadership in the South Atlantic.

**Keywords:** South Atlantic. National Defense Strategy. Public Policies.

## INTRODUÇÃO

A crescente liderança do Brasil no cenário global leva o país a buscar novas posições e responsabilidades. A busca pela liderança regional na América do Sul e a contribuição em vários fóruns de liderança global mostram um processo de consolidação do país como um dos emergentes mundiais. Assim, forma-se a disposição de engajamento do país nos debates e nas resoluções de problemas e controvérsias do cenário político internacional.

A reconstrução dos aparatos de defesa do país é premente para que o Brasil respalde o seu maior exercício de influência regional e global. Para atingir esses objetivos, o país vem a investir em políticas públicas na área de Defesa e Segurança Nacional, visando a se preparar para os desafios que se apresentam nessas áreas e, assim, adequar as atuais capacidades às suas pretensões.

Para exemplificar esse esforço, foi elaborada a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada em 2008. Com ela, o Brasil fortalecerá as Forças Armadas visando maximizar os seus aparatos de defesa do território nacional, além de projetar influência no seu entorno estratégico. Com relação à Marinha, foram consideradas todas as esferas de atuação desta, ou seja, o componente submarino, de superfície e o aeronaval.

Uma das áreas mais importantes da END é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em parceria com a França, que construirá em solo nacional quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear, todos da classe *Scorpène*. Ao término do programa, o Brasil terá um importante ganho estratégico para a defesa da costa marítima.

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 da Marinha — negação do uso do mar, controle de áreas marítimas e projeção de poder sobre terra — será dada 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 acontece por 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).

A partir disso, faz-se fundamental pensar no papel de liderança que o Brasil terá de forma efetiva na região do Atlântico Sul. A negação do uso do mar é o aspecto mais importante, que tornará

factível a elaboração de uma estratégia para toda a região, contudo, se as próximas etapas das tarefas estratégicas a cargo da Marinha — controle de áreas marítimas e projeção de poder sobre terra — não forem concluídas, 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.

A crescente importância estratégica do Brasil ocorre em uma época em que o país consolida-se como uma das principais economias do planeta, aspirando participação de maior vulto na política internacional, comprometendo-se, entre outras coisas, com uma maior participação no compartilhamento das responsabilidades de segurança no sistema internacional. Para isso, o desenvolvimento do debate sobre as políticas públicas de defesa e segurança nacional deve fazer jus às aspirações proporcionadas pelo crescimento econômico.

Levando-se em consideração a repercussão do debate sobre a importância do espaço marítimo do Atlântico Sul para o Brasil, o presente trabalho analisará os aspectos que fazem esse oceano ser fundamental para o país e, após isso, sistematizar a evolução do pensamento estratégico naval brasileiro até o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012. Com isso, será possível avaliar as decorrências geopolíticas que o cumprimento das tarefas estratégicas que a END delimita à Marinha trarão ao Brasil no Atlântico Sul.

### **A importância do Atlântico Sul para o Brasil**

O Atlântico Sul está situado 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).

Podemos afirmar que o mar sempre teve um papel significativo na história brasileira, pois, foi pelo mar que, em abril de 1500, chegaram os portugueses. Ao longo dos séculos seguintes, as primeiras ocupações do território também se deram na costa marítima do Brasil. Dessa forma, esse oceano sempre teve um papel importante 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).

Contudo, ao se falar de periferia no contexto global, isso não deve ser interpretado 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 km<sup>2</sup>, enquanto a Plataforma Continental (PC), até 350 milhas náuticas, correspondendo a 960 mil km<sup>2</sup>. Somando-se ambas, a abrangência atinge 4.499.919 km<sup>2</sup>, ou praticamente 4,5 milhões km<sup>2</sup>, 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 a sua proposta em 2004 (WIESEBRON, 2013).

No ano de 2007, após um estudo amplo ser realizado por vários especialistas, 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 190.000km<sup>2</sup> do apresentado, ou seja, cerca de 20% do pedido de extensão (SILVA, 2011).

Em 2010, o Brasil antecipou a decisão e estabeleceu unilateralmente os limites das suas águas jurisdicionais de acordo com o pedido à ONU em 2004. Dessa forma, ampliou-se em cerca de 953 mil quilômetros quadrados o seu limite. Tomando tal atitude, 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).

Por meio dessas ações, o Brasil vem a buscar 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. Esse 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 6.º da Convenção de Genebra, de 1958, substituído posteriormente pelo sistema de linhas de base6 (art. 76) na CNUDM (MORE e BARBOSA JR, 2012). Assim, criaram-se as condições para se estabelecer um sistema que proporcionasse igualdade de oportunidades entre os países no Direito Internacional do Mar.

Na PC, o país exerce direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais, porém, faz-se importante salientar que o alcance da área importa não somente

em incorporação de riquezas e direitos de soberania. Proporcionalmente aos direitos, emanam as responsabilidades, e estas cabem, fundamentalmente, à Marinha. Pereira e Barbosa afirmam que “com essas novas obrigações, o país aumentou a sua área marítima de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> da plataforma continental, para quase 14 milhões de km<sup>2</sup> de monitoração e vigilância” (PEREIRA e BARBOSA, 2012: 66).

Com relação ao peso econômico que a região possui, atividade que representa grande importância nessa conjuntura é a de transporte comercial. O fluxo de comércio constitui-se em um fator de maior importância, especialmente porque cerca de 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 (PEREIRA, 2013).

Analisando a questão do petróleo no Atlântico Sul, nota-se que a 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* tem se mostrado cada vez mais significativas. 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 ultraprofundas, 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).

De acordo com o *BP Statistical Review of World Energy*, 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. Todavia, é importante ressaltar que no âmbito da ZOPACAS esse número sofre uma grande redução, pois nos dados contabilizados para a 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 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).

Além disso, os hidrocarbonetos de petróleo e gás natural são as principais fontes de energia da civilização, sendo responsáveis pelo fornecimento de, aproximadamente, 57% da demanda mundial. O mesmo cenário ocorre no Brasil, 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 alterado e passa a ser questão de grande prioridade para o Brasil. Existe uma expectativa de aumentar os processos de cooperação e tal percepção se coloca sob a perspectiva 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 cooperação mútua [...], condição necessária para que as potências de fora se sintam menos compelidas a manifestarem aqui o seu poder naval, a revelar ou contrariando interesses regionais (FLORES, 1987: 42).

Levando-se em consideração todos esses aspectos estratégicos, torna-se fundamental a conjunção de políticas públicas na área de defesa que proporcionem os meios para que se atinjam os fins necessários ao fortalecimento do país na região, principalmente no que concerne às atribuições da Marinha, 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, que hoje é o principal mecanismo para implantação de políticas públicas na área de defesa para o Atlântico Sul.

## O pensamento estratégico naval brasileiro e as atuais políticas públicas de defesa

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 internacional. 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 a sua importância variou de governo para governo.

Para 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 delas é caracterizada pela elevação da Marinha como uma das maiores forças navais da época, quando desempenhou um papel fundamental na Guerra do Paraguai. Contudo, o final desse período também configura a perda de poder da Marinha, em razão do surgimento dos navios de propulsão a vapor, que tornou obsoleta a frota de navios à vela do país. (VIDIGAL, 1985).

A fase posterior segue até 1977 e ficou caracterizada pela dependência da Marinha dos Estados Unidos. Ao longo da Guerra Fria, o pensamento naval brasileiro estava subordinado às concepções estratégicas norte-americanas, buscando defender as linhas de comunicações marítimas contra ataques dos submarinos soviéticos no Atlântico Sul. Esta configuração 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, a Marinha buscou modernizar-se, adquirindo capacidades navais mais tecnológicas. Porém, o país encontrou várias dificuldades para obter essas capacidades nos Estados Unidos e, assim, a Europa foi a solução. Contudo, a disciplina estratégica naval do país estava subordinada 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).

Em 1977, o Brasil denuncia o acordo militar com os Estados Unidos, que havia sido assinado em 1952, em função da política do governo Carter de relacionar a ajuda militar ao atestado de bons antecedentes emitido pelo Congresso norte-americano. Em função disso, a postura 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 do ano de 1977, tem início a terceira fase, que ainda está em curso e caracteriza-se pela reorientação das concepções da Marinha em torno dos interesses nacionais específicos. Nesse período, a busca por novos parceiros recebe maior evidência, focando nos países do entorno estratégico, além de parcerias na compra de material bélico com países europeus.

O distanciamento do Brasil em relação aos Estados Unidos só aumentou com a negativa do país em participar da Guerra do Vietnã. Além disso, a dificuldade para se obter capacidades militares norte-americanas mais sofisticadas, ajudou, 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).

Essa diretriz do governo Geisel ocorreu em função de que 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). As crises do petróleo, em 1973 e 1979, apressaram a procura por 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).

Por outro lado, as ações voltadas à América do Sul começaram a receber cada vez mais destaque, com o intento de que essas duas regiões pudessem desenvolver acordos de integração e cooperação. Essa conjuntura só foi possível em razão da política de aproximação entre Brasil e Argentina, que se desenvolveu de forma mais consolidada a partir da década de 80.

No ano de 1986, a integração brasileiro-argentina apresentava uma conjuntura que levaria, posteriormente, à criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, incorporando o Paraguai e o Uruguai. Esse mecanismo de integração, apesar de enfrentar dificuldades no seu desenvolvimento, tem contribuído para a manutenção da estabilidade na região. Assim, 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.

Entretanto, em razão dos problemas econômicos pelos quais o Brasil passou na década de 80 e início de 90, esses planos passaram por um relativo esquecimento por parte do Estado. De qualquer forma, isso não significou o fim dos desenvolvimentos nos centros de pesquisa da Marinha.



Nos últimos anos, o país vem a elaborar um projeto que visa sistematizar o papel das políticas públicas de defesa nacional no Estado democrático. Esse projeto vem sendo trabalhado 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, como representação desses primeiros projetos de políticas públicas, contudo, dava pouco enfoque à regionalidade brasileira. Neste documento, o entorno estratégico do Brasil limitava-se à América do Sul e ao Atlântico Sul de forma genérica, sem dar ênfase às 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)

De forma complementar, este documento buscava, limitadamente, enfatizar a atuação da diplomacia na perspectiva da cooperação no entorno regional como modo de viabilizar a segurança por meio de um “anel de paz”, possibilitando empregar esforços em outras questões nacionais. De tal modo, os projetos de políticas públicas desse documento tinham por objetivo trabalhar para evitar o conflito nas imediações regionais do Brasil e, 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, deu os primeiros passos para o estabelecimento do Ministério da Defesa e passou a guiar o preparo militar, em sintonia com a política externa. A diretriz que se manifesta na PDN I, contudo, 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 das políticas públicas 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 implementação da PDN II, o Brasil procurou reforçar o compromisso com relação à integração do continente sul-americano, com foco na área de defesa e segurança. Com relação aos assuntos de proteção do território nacional, 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.

No que concerne às ações políticas, o documento aponta a diplomacia como o principal mecanismo de resolução de conflitos e especifica a importância da existência de capacidades militares de confiança, capazes de gerar efeito dissuasório. Além disso, ela aborda as dinâmicas preventiva e reativa da defesa. A primeira está voltada às políticas nas áreas diplomáticas como primeiro mecanismo para a resolução dos conflitos e capacidade militar dissuasória. A última argumenta 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 no desenvolvimento das políticas públicas de segurança. O lançamento da END, e mais recentemente pelo LBDN, foi fundamental para que se compreenda as perspectivas do Ministério da Defesa e das Forças Armadas acerca das suas políticas de segurança. Nos dois documentos se vê como prioritária a defesa marítima e a remodelagem da Marinha como pontos fundamentais para o desenvolvimento da defesa.

Sendo assim, faz-se importante 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/controle, 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).

Com base nessas diretrizes, percebe-se a importância dada à proteção das águas jurisdicionais brasileiras para a formulação estratégica nacional. Além disso, os conceitos de controle e monitoramento, citados várias vezes ao longo do texto, compõem uma parte fundamental no exercício da soberania.

A END aponta, sucintamente, que o controle será alcançado através de uma reconstituição gradual da Marinha em seus componentes submarinos, de superfície e aeroespacial. O foco é dado aos submarinos (convencionais e nucleares) para a negação do uso do mar, e aos navios, que serviriam como aeródromos, para projeção de poder. Simultaneamente, a Marinha mantém a sua perspectiva 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).

Dito isto, pode-se afirmar que a END agregou os principais objetivos das políticas públicas de escopo 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.

A ampliação do entorno estratégico do Brasil apresentou-se como a justificativa para ampliar 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. Levando-se em consideração a avaliação do entorno regional, as áreas marítimas de maior importância para o país, 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 16º 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 85º W e o Paralelo do Canal do Panamá;
4. As demais áreas do globo (PESCE, 2008: 41).

A ampliação do entorno caracteriza também uma reorientação das políticas públicas do país, em que a prioridade não é mais apenas a inserção regional do Brasil, mas sim a inserção internacional a ser realizada de maneira independente. Assim, o país terá recursos para poder 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, coloca-se 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 dissuasivamente, 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, 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 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 se caracteriza 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 configura-se como 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. Esse navio consegue isso alocando uma defesa multizona, que se estende por mais de 700 km a partir de si mesmo e de suas escoltas. Toda essa amplitude só pode ser atingida em razão da grande quantidade de aeronaves que estas embarcações transportam, fazendo com que a sua forma de abordagem ao

inimigo seja 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).

A importância dessa lógica está explicitada 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”.

### **Considerações finais**

As políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério das Relações Exteriores são caracterizadas historicamente pelo respeito a juridicidade internacional e ao pacifismo como normas de atuação no sistema internacional. Essa conjuntura resulta da incapacidade do país de agir por outros meios que não a diplomacia.

Assim, através de políticas públicas bem elaboradas, a reabilitação das capacidades de Defesa do país faz-se essencial para respaldar o maior exercício de influência regional e global. De maneira a alcançar esses fins, 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.

A partir dessa reformulação das capacidades militares indicadas pelos documentos apresentados, o país aumentará as suas potencialidades para inserção e projeção de poder no cenário do Atlântico Sul. Assim, é muito importante a política externa siga este desenvolvimento e flexibilize as 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.

Contudo, tal rearranjo das forças militares pode ser visto 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 manifesta-se em praticamente todos os aspectos estratégicos voltados ao contexto internacional. Com relação à sub-região, busca fomentar a interação da América do Sul para 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 públicas que abarcam 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. “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. 2014.

\_\_\_\_\_. “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. 2013

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

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

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

\_\_\_\_\_. **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. 2008. Acesso em: 29 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. (Presidência da República), 2005. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm). Brasília, DF: Brasil. Acesso em: 29 mar. 2014.

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

BRITISH PETROLEUM (BP). **BP Statistical Review of World Energy 2013**, [http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statisticaleview/statistical\\_review\\_of\\_world\\_ener\\_gy\\_2013.pdf](http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statisticaleview/statistical_review_of_world_ener_gy_2013.pdf)

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

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

- DUNNIGAN, J. *How to Make War: A Comprehensive Guide to Modern Warfare in the Twenty-first Century*. New York, William Morrow. 2003
- FLORES, M. Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas. **Humanidades**, Vol. 4, No. 12, pp. 37-43. 1987
- GUERRA, W. O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul. **Nação e Defesa**, No. 128, 5.<sup>a</sup> Série, pp. 67-76. 2011.
- HAYASHI, M. Pré-sal: Desafios e Oportunidades (Um Sonho Possível). Revista **Interesse Nacional**, Ano 6, No. 22, pp. 34-41. 2013.
- MARTINS, E. Amazônia Azul, Pré-Sal, Soberania e Jurisdição Marítima. **Revista CEJ**, Ano XIV, No. 50, pp. 83-88. 2010.
- MEARSHEIMER, J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York, W.W. Norton. 2001
- MORE, R.; BARBOSA JR, I. **Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil**. Rio de Janeiro, SaGServ, FEMAR. 2012.
- NOTHEN, M. 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. 2013.
- OLIVEIRA, E. **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri, Manole. 2005.
- OLIVEIRA, L. 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 33<sup>o</sup> Encontro Anual. 2009.
- PAGLIARI, G. **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](http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/.../2009_GracieladeContiPagliari.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- PEREIRA, A. 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. 2013
- PEREIRA, A; BARBOSA, L. O Atlântico Sul no contexto das relações Brasil-África. **Revista Século XXI**, Vol. 3, No. 1, pp. 59-77. 2012.
- PESCE, I. Atlântico Sul: aumento da presença naval norte-americana?. **Revista Marítima Brasileira**, Vol. 128, No. 7/9.
- SARAIVA, J. 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. 2000.

SILVA, Alexandre. 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. 2011.

SILVA, Antônio. 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. 2014.

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

UNITED NATIONS – UN. **United Nations Convention on the Law of the Sea**, 1982. [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf). Acesso em: 24 mar. 2014.

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

WIESEBRON, M. 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. 2013.