

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FERNANDO PREUSSER DE MATTOS**

**AGENDAS DE SEGURANÇA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA PARA O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO**

**Porto Alegre**

**2013**

**FERNANDO PREUSSER DE MATTOS**

**AGENDAS DE SEGURANÇA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA PARA O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves  
Duarte

**Porto Alegre**

**2013**

**FERNANDO PREUSSER DE MATTOS**

**AGENDAS DE SEGURANÇA DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS DA  
AMÉRICA PARA O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao  
Curso de Graduação em Relações  
Internacionais da Faculdade de Ciências  
Econômicas da UFRGS, como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) agradeço a estrutura, os profissionais e o ensino de excelência que contribuíram diariamente com a minha formação pessoal e intelectual.

Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Érico Esteves Duarte a orientação atenciosa disponibilizada ao longo deste trabalho e a ajuda nos momentos de incerteza e indecisão.

Ao Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman agradeço a oportunidade em atuar como bolsista de iniciação científica no seu projeto de pesquisa *Relações Militares do Brasil com os Estados Unidos, 1964-1985*, junto ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), e também a gentileza em aceitar-me como ouvinte na disciplina *Relações Brasil – Estados Unidos: processos, agendas e interpretações*, oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Às discussões realizadas a partir das leituras e do debate aprofundado e instigante proporcionado pelos encontros semanais da disciplina devo grande parte da reflexão que motivou este trabalho.

Ao Prof. Dr. Carlos Arturi e ao Prof. Dr. Marco Cepik agradeço a oportunidade de tê-los auxiliado como bolsista no âmbito do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), bem como a atenção e as demonstrações de humildade, profissionalismo e dedicação.

Aos professores Dr. André Cunha, Dr. Eduardo Filippi, Dr. José Miguel Martins e Dr. Pedro Fonseca, o meu reconhecimento pelo seu exemplo como profissionais da educação dedicados à reflexão crítica e transformadora.

Ao Ricardo Leães, agradeço especialmente a grande amizade, a atenção, o apoio e a paciência em auxiliar-me tantas vezes nestes momentos finais da graduação.

Ao Adson Machado, à Aline Dalcin, ao Felipe Zorzi, à Gláucia Noronha, à Larissa Monteiro, à Marina Finger, à Robiérim Takushi e ao Rodrigo Duque Estrada agradeço muito por estarem ao meu lado ouvindo e compartilhando frustrações e conquistas, erros e acertos, medos e sonhos.

Agradeço principalmente aos meus pais, Christine e Marcelo, e ao meu irmão, Eduardo, o carinho, o apoio e a inspiração diária.

*For Brazil, it is not easy to deal with the constraints imposed by the perennial status of South America as a US sphere of influence (LIMA; HIRST, 2006, p.34).*

*The point then becomes that it is precisely because Brazil benefits so much from the current situation that the connection of its secure status with US hegemony in the Western Hemisphere goes unquestioned and, thus, underappreciated. Even anticipating potential troubles that could be brought about by policy or systemic change is difficult. But this hegemony is the strategic and political foundation of Brazil's security free-riding, the ground in which its tolerance to a diversity of security concepts is ultimately rooted (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 2008, p. 10).*

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar as atuais agendas de segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para a América do Sul e para o Atlântico Sul, as regiões consideradas prioritárias para os interesses brasileiros e que compõem o entorno estratégico brasileiro segundo os principais documentos de defesa do Brasil. Em um primeiro momento, discute-se a definição oferecida pelos documentos de defesa e pelo pensamento estratégico brasileiro contemporâneo para os conceitos de *entorno estratégico brasileiro* ou *entorno geopolítico imediato*. Em seguida, discute-se a condição de hegemonia regional pelos EUA segundo Mearsheimer (2001) e as implicações dela decorrentes para as regiões compreendidas como prioritárias para os interesses externos do Brasil. Analisam-se em seguida as atuais agendas de segurança – compreendidas como as prioridades de defesa e política externa – do Brasil e dos Estados Unidos da América para as vertentes continental e marítima do entorno estratégico brasileiro. As ambiguidades decorrentes da condição dos EUA como um interlocutor onipresente dos processos de formulação e condução da política externa brasileira, ao mesmo tempo impondo limites à atuação autônoma do Brasil na região e possibilitando sua atuação como *free-rider* em termos de segurança são discutidas à luz do debate acerca da inserção internacional do Brasil e do seu papel na política regional.

**Palavras-chave:** Relações Brasil – Estados Unidos da América, política externa brasileira, política de defesa nacional, entorno estratégico brasileiro, hegemonia regional, segurança regional, integração regional, inserção internacional de segurança.

## ABSTRACT

The aim of this monograph consists in analyzing the current security agendas of Brazil and the United States of America to South America and South Atlantic, both regions considered to be a priority to Brazilian national interests and part of the Brazilian strategic interest surrounding area. First we discuss the definition offered by the core national defense documents and the contemporary Brazilian strategic thinking to the concepts of *Brazilian strategic interest surrounding area* and *immediate geopolitical surrounding area*. The United States' regional hegemony according to Mearsheimer (2001) and its implications for those regions are discussed next. We then analyze defense and foreign policy priorities from Brazil and the United States in those two areas. Moreover, the ambiguities resulting from the condition of the United States as an omnipresent interlocutor of Brazilian foreign policy, while also limiting the autonomy in the region and enabling Brazil to act as a security free-rider, are addressed throughout this monograph alongside the debate about Brazil's regional role and international participation.

**Keywords:** Brazil-United States relations, Brazilian foreign policy, national defense policy, Brazilian strategic interest surrounding area, regional hegemony, regional security, regional integration, international security participation.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CSL	<i>Cooperative Security Locations</i>
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FARC-EP	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo
FOL	<i>Forward Operating Locations</i>
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NSS	<i>National Security Strategy</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PC	Plataforma Continental
PDN	Política de Defesa Nacional
PNM	Programa Nuclear da Marinha
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PT	Partido dos Trabalhadores
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
USAFRICOM	<i>United States Africa Command</i>
USSOUTHCOM	<i>United States Southern Command</i>
ZEE	Zona Econmica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
1.1 A inserção internacional de segurança do Brasil.....	10
1.2 Os questionamentos da pesquisa, o marco teórico e a metodologia.....	11
1.3 A estrutura do trabalho.....	15
<b>2. HEGEMONIA REGIONAL E A CONDIÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO.....</b>	<b>17</b>
2.1 O entorno estratégico brasileiro.....	17
2.2 Unipolaridade, hegemonia regional e implicações para o entorno estratégico brasileiro.....	22
2.2.1 O realismo ofensivo de Mearsheimer (2001).....	23
2.2.2 A minimização e a divisão de custos da unipolaridade segundo Diniz (2006).....	25
2.2.3 Implicações para o Brasil e para o entorno estratégico brasileiro.....	26
<b>3. A AGENDA DE SEGURANÇA DO BRASIL PARA O SEU ENTORNO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>31</b>
3.1 América do Sul: liderança, integração regional e cooperação em defesa.....	31
3.2 Atlântico Sul: negação do uso do mar, projeção de poder e cooperação transoceânica.....	39
<b>4. A AGENDA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PARA O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO.....</b>	<b>49</b>
4.1 América do Sul: presença, contenção e engajamento.....	49
4.2 Atlântico Sul: supremacia, presença, contenção e engajamento no mar.....	58
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
<b>6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>69</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 A inserção internacional de segurança do Brasil

O debate acerca da estratégia de inserção internacional de segurança do Brasil, compreendido aqui como um esforço de construção ao mesmo tempo teórica e política (BRIGAGÃO, 2011), assumiu uma nova dimensão ao longo da última década. Segundo Brigagão e Proença Júnior (2002), a ideia de inserção internacional de segurança está associada a, pelo menos, duas raízes teóricas. Por um lado, aquela relacionada aos estudos de paz e à análise institucionalista das relações internacionais, para a qual assumem principal importância o conjunto de compromissos e responsabilidades do Estado e sua adesão a regimes internacionais de segurança. No caso brasileiro, deve-se ressaltar a adesão do país, durante os anos 1990, aos principais acordos relacionados à produção, estoque ou uso de armas de destruição em massa, restringindo, portanto, as Forças Armadas aos meios convencionais de defesa e determinando o abandono do projeto de potência nuclear perseguido ao longo do regime militar. Dessa forma, afirmam os autores, “a decisão na escolha dos regimes caracterizará um arcabouço de compromissos e, portanto, uma inserção” (p. 32).

Por outro lado, há uma segunda raiz teórica associada ao conceito de inserção internacional de segurança, decorrente do campo dos estudos estratégicos e da vertente realista das relações internacionais, segundo a qual “[a] inserção é o resultado da dinâmica entre o sistema internacional e cada um dos Estados” (idem). Nesse sentido, Brigagão e Proença Júnior (2002) destacam a relativa simplicidade, a estabilidade e o grau de consenso observados no contexto de segurança brasileiro, tendo em vista, principalmente, a ausência de questionamentos substantivos quanto ao território e a falta de interesses extraterritoriais que demandem o envio de forças para o exterior – excetuando-se as missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Uma vez definidas as duas ascendências teóricas que explicam, cada qual à sua maneira, a noção de inserção internacional de segurança, os autores concluem que:

[n]o caso do Brasil, como sujeito e objeto da inserção de segurança internacional, torna-se explícita aqui uma abordagem *mestiça*, como componente característico da inserção brasileira nas estruturas e nas dinâmicas de segurança internacional (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2002, p. 33, grifo no original).

Ademais, os autores ressaltam ser a abordagem *mestiça* acima mencionada um esforço de “redução sociológica” para a questão conjunta da relação entre as políticas

externa e de defesa, devendo-se, assim, “dosar a medida adequada entre as perspectivas e expectativas do que aqui chamamos de visões internacionalista e realista” (idem, p. 152).

Em um período de pouco mais de dez anos, pode-se observar a ampliação e o aprofundamento de uma dinâmica de inserção internacional de segurança do Brasil a partir do subcontinente da América do Sul, sustentada, concomitantemente, pela adesão a regimes internacionais e pelo estabelecimento de compromissos e responsabilidades junto a organismos internacionais e aos demais Estados da região (expressão institucionalista), bem como pelo aumento de suas capacidades materiais e pelos ganhos de poder relativo no sistema internacional (vertente realista) (SARAIVA, 2010; VILLA; VIANA, 2010; VIZENTINI; SILVA, 2010).

Juntamente ao aprofundamento dessa dinâmica de inserção internacional do Brasil, houve uma alteração do perfil das relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA), sobretudo com a transição entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 – 2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Desenvolve-se, a partir de então, uma etapa afirmativa no diálogo com a superpotência por parte do Brasil (HIRST, 2011), em um contexto de “desalinhamento” entre os países da região sul-americana e as políticas dos Estados Unidos (VIZENTINI, 2008). Como consequência dessa nova configuração, houve um redimensionamento das relações Brasil – EUA, e, conforme Hirst (2011), “o Brasil se encontra num momento crucial para re-equacionar o lugar e o sentido das relações com os Estados Unidos para a sua inserção externa” (p. 11).

A atitude dos EUA com relação a Brasília, por sua vez, passou a oscilar entre uma espécie de “indiferença benigna” e um interesse em engajar ou atrair (*engage*) um Brasil emergente e capaz de assumir uma posição de estabilizador diante da ascensão da influência venezuelana na subregião sul-americana (BRANDS, 2010; CASTRO; SPEKTOR, 2011; CRONIN, 2009).

## **1.2 Os questionamentos da pesquisa, o marco teórico e a metodologia**

O objetivo da pesquisa, portanto, consiste em analisar as atuais agendas de segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para as regiões consideradas prioritárias para os interesses brasileiros segundo os documentos de defesa do Brasil (BRASIL, 2005; BRASIL, 2008; BRASIL, 2012), quais sejam, a América do Sul (vertente continental) e o Atlântico Sul (vertente marítima) – inserindo-se nesta última a

costa ocidental da África – e as implicações daí decorrentes para o esforço de inserção internacional de segurança do Brasil.

Quanto à utilização da noção de *agendas de segurança* no título e ao longo do desenvolvimento do trabalho, compreendemos que haja um grande debate teórico em torno do conceito de *segurança* e que uma discussão extensa a esse respeito extrapole os objetivos desta monografia<sup>1</sup>. Dessa forma, utilizamos a noção de agendas de segurança como referência às intenções e ações políticas cujo objetivo seja a garantia da segurança nacional, isto é, da sobrevivência dos Estados aqui analisados e a defesa de seus interesses diante de ameaças emanadas, majoritariamente, do âmbito externo. Nesse sentido, ainda que até mesmo alguns aspectos da política econômica ou da política energética de um Estado possam convergir para a busca desse objetivo, entre outras políticas setoriais (RUDZIT; NOGAMI, 2010), é no âmbito das políticas externa e, sobretudo, de defesa que se expressam mais explicitamente tais intenções e ações. O Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil, evocando a Política Nacional de Defesa, discute o conceito de Defesa Nacional como

o conjunto de medidas e ações do estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012, p. 24).

Assim, a fim de evitarmos a repetição exaustiva da noção de *agendas de segurança*, a expressão *prioridades de defesa e de política externa* será utilizada em conformidade com o sentido discutido acima, aludindo às mesmas intenções e ações políticas que visam à sobrevivência do Estado e à consecução dos interesses nacionais.

Dessa maneira, podem-se levantar algumas questões de modo a melhor explicitar o objeto de estudo:

a) em que consiste o *entorno estratégico brasileiro*, ou *entorno geopolítico imediato*, e de que forma os documentos de defesa e o pensamento estratégico brasileiro contemporâneo definem essas regiões?

b) quais são as atuais agendas de segurança do Brasil e dos Estados Unidos para as vertentes continental e marítima do entorno estratégico brasileiro, segundo documentos oficiais de defesa e política externa dos dois países e a bibliografia especializada?

---

<sup>1</sup> Para uma discussão abrangente e detalhada sobre a evolução do estudos de segurança internacional ver Buzan e Hansen (2009). Rudzit (2005) também se dedica à análise do debate teórico de segurança internacional.

c) quais são as principais divergências observadas entre as prioridades de defesa e política externa dos dois países e em que medida tais divergências podem afetar a inserção internacional do Brasil?

Diante do quadro atual de redimensionamento das relações bilaterais Brasil-EUA, parte do Brasil, conforme discutiremos, uma iniciativa de liderança nos processos de integração da América do Sul no sentido não só de definir uma identidade distinta aos países da região em relação à América Latina e, sobretudo aos EUA, mas também de criar mecanismos regionais de segurança sem a participação de Washington. Ademais, conforme ressalta Brigagão (2011),

[n]o contexto das relações hemisféricas, entre Brasil e EUA, toda vez que o Brasil se dispuser a aumentar a sua aspiração de autonomia de poder e revelar-se propenso a ter um maior destaque nas questões de segurança e defesa (das quais o Brasil é bastante limitado), acabaremos por nos indispor, com variados graus de conflito, com a superpotência (BRIGAGÃO, 2011, p. 115).

Logo, analisar as prioridades de política externa e de defesa do Brasil *vis-à-vis* às prioridades de segurança dos Estados Unidos para o entorno estratégico brasileiro – isto é, para as regiões consideradas prioritárias para os interesses nacionais do Brasil – parece mostrar-se tão mais importante, quanto maior for a referida aspiração de autonomia de poder por parte do Brasil. Além disso, justifica-se tal investigação tendo em vista estarem os objetivos de política externa e de defesa brasileiros condicionados, em primeiro lugar, à realidade de poder prevalescente no continente, onde há um cenário estratégico característico das Américas de concentração hegemônica de capacidades pelos Estados Unidos desde o início do século XX, e uma posição assimétrica do Brasil em relação aos demais países sul-americanos (DUARTE, 2011; DUARTE, 2013b; HURRELL, 2006).

Em decorrência disso, tornam-se válidos também os argumentos de que o posicionamento com relação a Washington tem constituído, pelo menos ao longo das últimas seis décadas, o vetor da política externa brasileira, determinando a orientação geral da diplomacia brasileira desde então, e de que o gradual afastamento da diplomacia brasileira com relação aos Estados Unidos – ainda que nunca tenha se convertido em uma postura de balanceamento (*hard balancing*) – decorra, sobretudo, do aumento de atributos de poder nacional e da alteração da posição relativa do país nessa

estrutura de poder regional e global<sup>2</sup> (AMORIM NETO, 2011). Deve-se ressaltar, por fim, que os principais representantes do pensamento estratégico contemporâneo no Brasil não afastam a possibilidade de que os EUA – a despeito de importantes laços históricos e econômicos – possam vir a fazer pressões e mesmo ameaçar o uso da força para atingir objetivos do seu interesse nacional com relação ao Brasil (SANT’ANNA, 2011).

Assim, a discussão desenvolvida no trabalho a respeito das atuais prioridades de defesa e política externa do Brasil para seu entorno estratégico considera como válido o argumento do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) para analisar a condição do continente americano e, por conseguinte, aceita suas consequências quanto à conformação de um cenário estratégico específico para a América do Sul e o Atlântico Sul, com duração de curto e médio prazos (DUARTE, 2012)<sup>3</sup>.

Por fim, compreende-se a partir desse marco teórico a condição política do Brasil de *free-rider* (ou “carona”) em termos de segurança (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 2008), com consequências relativas às suas prioridades de defesa e política externa para o entorno estratégico que serão discutidas ao longo do trabalho.

A pesquisa desenvolvida para a realização do trabalho possui caráter exploratório e descritivo. Parte, portanto, de pressupostos e conceitos teóricos encontrados nas fontes primárias e secundárias utilizadas como referência no sentido de se inferirem as prioridades em matéria de segurança dos dois países para as regiões definidas como o entorno estratégico brasileiro. A inferência descritiva, utilizada como metodologia no trabalho, refere-se ao processo de compreensão de um fenômeno não observado através de um conjunto de observações, antes que se explique o fenômeno. Coleta e processamento de dados, levantamento de causas e efeitos e observação de eventos particulares em busca de padrões sistemáticos e não sistemáticos à luz das teorias constituem elementos que embasam a inferência descritiva (KING; KEOHANE; VERBA apud DINI, 2012).

---

<sup>2</sup>Ainda que o estudo de Amorim Neto (2011) aponte a variável sistêmica característica da vertente neorealista de capacidades militares e econômicas como o fator mais relevante para a explicação na variação da política externa brasileira no período entre 1946-2008, o autor afirma não ser possível descartar explicações concorrentes, como a da teoria liberal, ou mesmo aquelas que delegam a fatores internos ao Estado os principais condicionantes da política externa. Amorim Neto conclui que as verificações empíricas realizadas em seu estudo representam uma “uma vitória para a teoria neorealista, raramente utilizada para se pensar política externa brasileira. Ou seja, sim, fatores sistêmicos afetam a política externa brasileira” (AMORIM NETO, 2011, p. 159).

<sup>3</sup>O realismo ofensivo de John Mearsheimer e o conceito de hegemonia regional são objetos de estudo do primeiro capítulo do trabalho.

### 1.3 A estrutura do trabalho

Além desta introdução, que buscou situar a proposta do trabalho e indicar os questionamentos da pesquisa, sua justificativa, sua metodologia e suas implicações, o desenvolvimento conta com mais três capítulos e uma seção de considerações finais. No primeiro capítulo, é definido o conceito de *entorno estratégico brasileiro*, ou *entorno geopolítico imediato*, conforme a proposta dos documentos oficiais de defesa do Brasil e as discussões sobre o tema encontradas no pensamento estratégico brasileiro contemporâneo. Ademais, discutem-se o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e o conceito de hegemonia regional conforme proposto pelo autor, bem como as implicações daí decorrentes para o entorno estratégico brasileiro.

A seguir, o segundo capítulo destina-se à aplicação das discussões anteriores à descrição e análise das prioridades da política externa e de defesa do Brasil para o seu entorno estratégico. No decorrer do trabalho, argumenta-se que, na perspectiva brasileira, a América do Sul e o Atlântico Sul passaram a representar, além do entorno geopolítico imediato brasileiro, os dois principais eixos de inserção internacional do Brasil, tornando-se prioridade o estreitamento da cooperação com os países sul-americanos e a criação de mecanismos de integração regional sem a presença dos Estados Unidos e que visam à estabilização e ao desenvolvimento econômico e social da região, sobretudo por meio da consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especificamente em matéria de segurança, da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Com relação ao entorno sul-atlântico, as ações nos campos da política externa e da política de defesa do Brasil buscam a construção de um ambiente cooperativo com os demais países costeiros – sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) –, a intensificação do intercâmbio comercial, a aproximação cultural, assim como o controle das águas jurisdicionais brasileiras e de seus recursos, a negação do uso do mar a eventuais forças inimigas e a projeção de poder.

O terceiro capítulo, em seguida, discute a atual agenda de segurança dos Estados Unidos da América para a América do Sul e o Atlântico Sul – portanto, para o entorno geopolítico imediato do Brasil. Em nível estratégico, os Estados Unidos compartilham o interesse brasileiro pela estabilidade regional, e, face à emergência recente da Venezuela nos contextos sul-americano e caribenho e a proximidade desse país a grandes potências com aspiração à hegemonia em suas regiões – como Rússia e Irã –,

conferem relevância especial à relação com Brasília como agente estabilizador do *status quo* regional (BRANDS, 2010; PECEQUILO, 2012a).

Argumenta-se, além disso, que há uma alteração substancial nas prioridades estratégicas globais do país em decorrência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o que se reflete no enquadramento estratégico das duas vertentes do entorno geopolítico imediato do Brasil pelos Estados Unidos, de modo que os desdobramentos da estratégia de Washington para a América do Sul e para o Atlântico Sul podem ser compreendidos à luz dos impactos regionais da macro-securitização da Guerra Global ao Terror (BUZAN, 2006; BUZAN; WÆVER, 2009), em uma dinâmica pautada pelas posturas de engajamento, contenção e presença. Em virtude dessas posturas, assumem especial relevância para a agenda de segurança norte-americana a securitização do narcotráfico, do terrorismo e de governos nacional-populistas na América do Sul, bem como a militarização do combate às drogas, sobretudo na sub-região andina, medidas que parecem não encontrar respaldo nas ações do Brasil (HIRST, 2011; PAGLIARI, 2009).

Por fim, segue-se aos capítulos uma seção de considerações finais, na qual são retomados os principais pontos discutidos ao longo do desenvolvimento do trabalho e sugeridas futuras linhas de investigação sobre o tema.

## 2. HEGEMONIA REGIONAL E A CONDIÇÃO DO ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO

### 2.1 O entorno estratégico brasileiro

A recente produção de documentos oficiais que buscam normatizar a defesa nacional no Brasil insere-se em um contexto de construção de políticas públicas inerentes às democracias, observado desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. O estabelecimento de diretrizes de longo prazo em matéria de defesa, transcendendo, portanto, a esfera das políticas de governo para se concretizarem como políticas de Estado, deve ser compreendido também como um esforço no sentido de se conferir transparência às relações entre civis e militares e à gestão pública dos recursos de defesa, tanto para setores internos do país, quanto para os outros Estados do sistema internacional (SANT'ANNA, 2011; ALMEIDA, 2010).

Fruto de um processo em desenvolvimento há mais de uma década e meia, o eixo normativo básico da defesa nacional formou-se por meio da emissão, essencialmente, de três documentos: primeiramente, da Política de Defesa Nacional (PDN), emitida em 1996 pelo governo de FHC e atualizada, em 2005, durante o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva como presidente; em seguida, da Estratégia Nacional de Defesa (END), emitida em 2008 também sob a presidência de Lula da Silva; e, por fim, do Livro Branco de Defesa Nacional, lançado em 2012 sob a presidência de Dilma Rousseff, aprofundando a transparência da gestão de recursos de defesa e, em certa medida, refletindo a intensificação da participação até então muito pequena da sociedade civil organizada e do meio acadêmico nas discussões sobre assuntos de defesa no Brasil<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar o comentário de Almeida (2010) acerca do hermetismo na formulação de políticas públicas de defesa no Brasil, cujas demandas costumam se originar, sobretudo, de *withinputs* – ou demandas provenientes do interior do sistema político – advindos das próprias Forças Armadas, muitas vezes à revelia mesmo do Ministério da Defesa, do Congresso Nacional e da sociedade civil. Conforme o autor, “[a]s duas versões da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996; BRASIL, 2005), exemplificam esse hermetismo do tema, pois são decretos presidenciais e não leis produzidas com amplo debate legislativo. Como evolução positiva, pode-se dizer que a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) traz em sua proposta a ideia de um debate mais amplo, contudo, trata-se, ainda, de uma construção incipiente” (ALMEIDA, 2010, p. 229). A realização de seminários, oficinas temáticas e mesas-redondas em diversas cidades brasileiras ao longo da formulação do Livro Branco de Defesa Nacional, contando com a participação ativa do meio acadêmico, indica a referida intensificação, ainda que relativa, da participação da sociedade civil na reflexão sobre temas de defesa no Brasil. O autor teve a oportunidade de assistir ao seminário “O Ambiente Estratégico do Século XXI – O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa”, organizado pelo Ministério da Defesa e pelo Comando Militar do Sul e realizado em Porto Alegre em 28 de abril de 2011.

Tais documentos, segundo Svartman (2011), servem de baliza para a ação estatal e cumprem uma dupla função, ainda que, evidentemente, aspectos sigilosos críticos para a segurança nacional não sejam por eles revelados, nem deles decorra a totalidade das políticas de fato implantadas:

[n]o plano interno, eles costumam ser invocados para legitimar a formulação de políticas em nível ministerial e para o planejamento e organização das forças armadas; no plano externo, eles revelam aos demais países as preocupações, prioridades e orientações que constituem sua agenda de defesa, o que tende a ser levado em conta pelos países interessados para suas próprias formulações estratégicas (SVARTMAN, 2011, p. 25).

Sendo assim, a Política de Defesa Nacional de 1996 configurou-se como um avanço no processo de controle político sobre as Forças Armadas e de regulação ou harmonização das relações entre civis e militares no Brasil pós-autoritário. Em uma dinâmica de ampliação da transparência na gestão pública de defesa e de delimitação de objetivos da política de defesa brasileira em um regime democrático, a PDN foi produzida na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), recém criada no mesmo ano de 1996, por determinação do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os pontos principais estabelecidos pelo breve documento referiam-se à definição da defesa como combinação de um aspecto preventivo, sustentado pela ação diplomática e pela capacidade militar dissuasória, e de um aspecto reativo, apoiado no emprego efetivo das Forças Armadas; à delimitação das ameaças externas como foco da defesa nacional e a soberania do Estado, a conservação da coesão e da unidade nacionais e a colaboração do Brasil para a manutenção da paz e da segurança internacional como objetivos principais da PDN; e, por fim, à instrução de diretrizes de uma política declaratória e interpretativa do governo acerca da defesa nacional (SILVA, 2008; SANT'ANNA, 2011).

Quanto às prioridades geográficas da defesa, a PDN restringiu-se a delimitar a Amazônia, a zona de fronteiras norte e centro-oeste e o Atlântico Sul como áreas de interesse principal relacionadas às prioridades estratégicas do Brasil de manutenção da paz no ambiente regional, de consecução de um projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais. As águas jurisdicionais, a plataforma continental e o espaço aéreo brasileiro são ressaltados, além disso, como espaços cujos sistemas de controle e vigilância deveriam ser aprimorados.

Embora diversos autores tenham criticado o documento pela sua falta de abrangência e de consistência, falta de efetividade para o planejamento militar, sua

ambiguidade e seu baixo grau de transparência, não se pode negligenciar o papel da PDN como meio de consolidar o caminho para a criação do Ministério da Defesa, em 1999, como órgão responsável por articular sua execução, embora o documento sequer cogitasse essa possibilidade (SILVA, 2008).

Dessa forma, com relação à defesa nacional e ao significado da PDN no momento de sua emissão, Almeida (2010) afirma que

o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um grande ponto de inflexão. Foi o primeiro momento na história de nosso país em que se procurou descaracterizar o tema da defesa como “assunto de militares” para torná-lo um tema de toda a sociedade. A principal tarefa de que se incumbiu o governo FHC, em cujo período criou-se o Ministério da Defesa, foi o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, exigência fundamental para a construção da ideia de uma política de defesa democrática (ALMEIDA, 2010, p. 241).

Elaborada com o intuito de revisar a PND de 1996, a Política de Defesa Nacional emitida pelo governo de Lula da Silva em 2005 refletiu as alterações não apenas na condução das políticas externa e de defesa pela nova administração federal, mas também quanto à percepção brasileira acerca do ambiente internacional. Enquanto a PDN de 1996 percebia o ambiente internacional como multipolar, indefinido e instável, enquadrado ainda na esteira dos acontecimentos que levaram ao fim da Guerra Fria, a PDN emitida em 2005 destaca a assimetria de poder do sistema internacional, expressa pela unipolaridade militar, como responsável pela produção de tensões e instabilidades indesejáveis à paz, indicando também as novas ameaças, a exemplo do terrorismo internacional, como ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática (BRASIL, 2005; SANT’ANNA, 2011). Além disso, reconhece ser a segurança de um país afetada pelo grau de instabilidade do ambiente regional onde este está inserido – o qual, conforme o documento, corresponde ao subcontinente da América do Sul no caso do Brasil –, alertando também para a possibilidade de transbordamento de conflitos entre países de uma mesma região, o que interessa especialmente ao Brasil em consequência da sua situação geopolítica.

A definição de um *entorno estratégico brasileiro* representou, nesse sentido, uma alteração muito significativa introduzida pela PDN de 2005. Ampliando a análise do ambiente regional do Brasil, o capítulo 3 da PDN de 2005 afirma que “o país visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente [da América do Sul] e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (BRASIL, 2005, p. 3). Uma consequência que decorre dessa delimitação

conceitual é o reconhecimento explícito no documento da necessidade de proteção extraterritorial dos interesses da defesa nacional (SILVA, 2008).

Mais do que proteção, o conceito de entorno estratégico proposto pela Política de Defesa Nacional de 2005, segundo Fiori (2013), representa “a região onde o Brasil quer irradiar – preferencialmente – sua influência e sua liderança diplomática” (FIORI, 2013, p. 2), fazendo dele, portanto, “um conceito novo e revolucionário na história brasileira” (idem). A ampliação do interesse explícito do Brasil para além da porção continental da América do Sul, incorporando também o Atlântico Sul e a costa ocidental do continente africano, com ênfase aos países de língua portuguesa e aos da África Austral, como áreas prioritárias para a defesa nacional denota, sobretudo, o reconhecimento da importância estratégica da vertente marítima do país para assuntos de defesa. Conforme Sant’Anna (2011),

[d]entro deste movimento, inclui-se o reconhecimento deste espaço marítimo como uma das áreas prioritárias para a defesa nacional em patamar igual ao da Amazônia. Tanto que existe a primeira menção a uma expressão que atualmente é emprego de modo corriqueiro nos discursos e apresentações de autoridades públicas e jornais, “Amazônia Azul” como a área marítima sobre a qual o Brasil deve exercer o direito de jurisdição (SANT’ANNA, 2011, p. 59).

A Estratégia de Defesa Nacional, por sua vez, resultou de um esforço conjunto entre os Ministérios da Defesa, do Planejamento, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, diversos órgãos governamentais como a Casa Civil e o Gabinete de Segurança Institucional, as próprias Forças Armadas e representantes do meio acadêmico. A END representou, segundo Almeida (2010), “um desdobramento essencial da *Política* [de Defesa Nacional], voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa” (p. 222, ênfase no original), no sentido de se atualizar a PDN de 2005 e de propor um documento abrangendo todos os aspectos da organização, operação e aparelhamento das Forças Armadas. Além disso, a Estratégia, emitida em 2008, deveria estar vinculada à estratégia nacional de desenvolvimento, promovendo, assim, uma dinâmica de mútuo reforço e estímulo simultâneo, conferindo ênfase especial aos ganhos relacionados ao desenvolvimento da indústria de defesa nacional (SANT’ANNA, 2011; SARAIVA, 2010). Almeida (2010) ressalta que a END constituiu-se, à época de sua promulgação, em “importante expectativa de inovação (...) ao convocar, expressamente, os diferentes setores para juntos pensar a defesa nacional do Brasil” (ALMEIDA, 2010, p. 237-239).

Para os fins do presente trabalho, é importante ressaltar que, além de introduzir consideráveis inovações<sup>5</sup>, a END utiliza-se explicitamente duas vezes, em suas Medidas de Implementação, do conceito de entorno estratégico formulado pela PDN de 2005: primeiramente, o documento destaca a oportunidade a ser explorada de “estreitamento da cooperação entre os países da América do Sul e, por extensão, com os do entorno estratégico brasileiro” (BRASIL, 2008, p. 45); em seguida, ressalta a determinação do Ministério da Defesa e das Forças Armadas em intensificar “as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (idem, p. 64).

Por fim, deve-se destacar que o Livro Branco de Defesa Nacional prossegue com a utilização de um conceito que visa a delimitar a área de interesse prioritário do Brasil. O documento de 2012, no entanto, altera em alguma medida a formulação proposta pela PDN de 2005 e consagrada na END, sem, contudo, subverter seu significado: em sua seção dedicada aos princípios básicos do Estado, o Livro afirma que “[n]a relação com outros países, o Brasil dá ênfase a seu *entorno geopolítico imediato*, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012, p. 12, grifo nosso).

Percebe-se, portanto, que embora o documento de defesa mais recente se utilize da expressão *entorno geopolítico imediato* para delimitar as regiões consideradas prioritárias para os interesses brasileiros em matéria de defesa e política externa, tais regiões condizem com aquelas definidas pela PDN de 2005 e compreendidas pelo conceito de *entorno estratégico brasileiro*.

Ao longo deste trabalho, portanto, os dois conceitos discutidos acima serão utilizados intercambiavelmente, sempre com a intenção de se referir às regiões

---

<sup>5</sup> Almeida (2010) faz uma interessante análise comparativa das políticas de defesa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva sob a perspectiva das políticas públicas. Quanto ao caráter complementar dos documentos emitidos ao longo de cada governo, o autor afirma que “[o] governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) não trouxe uma ruptura, propriamente dita, com o governo FHC, no que toca à política de defesa [...] Entretanto, há que se reconhecer as importantes inovações trazidas pelo governo Lula à política de defesa do Brasil, em especial com a definição da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), complemento fundamental à Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005). Essas inovações, em certos casos, foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural” (ALMEIDA, 2010, p. 241). Tal complementaridade, conclui o autor, “permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada, pela primeira vez no Brasil, como política de Estado e não como simples plano de governo, em que pesem as críticas contrárias” (idem).

prioritárias para os interesses do Brasil segundo os documentos de defesa nacional. Ademais, o Atlântico Sul, estendendo-se à costa ocidental da África, é compreendido como o espaço ou vertente marítima de projeção no entorno estratégico brasileiro, enquanto a América do Sul corresponde ao espaço ou à vertente continental do referido entorno (LUIS, 2011).

## **2.2 Hegemonia regional e implicações para o entorno estratégico brasileiro**

Conforme mencionado anteriormente, o processo de formulação do eixo normativo básico da defesa nacional – processo do qual decorre a formulação conceitual de um *entorno estratégico brasileiro* – está inserido em um contexto de reflexão democrática e de busca por transparência no provimento de bens públicos para a sociedade por meio de políticas públicas (ALMEIDA, 2010). No entanto, observando-se criticamente o lento e, de certa forma, incipiente processo de produção de documentos de defesa no Brasil, deve-se considerar também que o diletantismo com relação à formulação clara de diretrizes em matéria de defesa e, sobretudo, de termos concretos do emprego das Forças Armadas decorre de uma realidade estratégica do país: segundo Proença Júnior (2011), “o Brasil não tem questões prementes de segurança que evidenciem quais devam ser suas capacidades de defesa” (p. 334). Soma-se a isso, segundo o autor, a dupla condição de a) o Brasil concentrar maior força diante de qualquer vizinho ou possível associação de vizinhos; e b) o país ver garantida sua proteção contra potências extra-hemisféricas, tendo em vista estar inserido em uma área (o continente americano) cuja realidade de hegemonia regional pelos EUA assegura a não ingerência em assuntos regionais por eventuais potências extrarregionais (idem).

Sendo assim, esta seção do trabalho pretende discutir as implicações dessa realidade de poder prevaemente no continente, onde há um cenário estratégico de concentração hegemônica de capacidades pelos Estados Unidos desde o início do século XX, e, paralelamente, uma posição assimétrica do Brasil em relação aos demais países sul-americanos, sobre as regiões do entorno estratégico brasileiro. Assim, primeiramente se discute a ênfase do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) na dimensão regional da balança de poder, para que se compreenda a condição dos EUA de único hegemona regional do sistema internacional. Em seguida, discutem-se as implicações daí decorrentes para o entorno estratégico brasileiro, buscando-se, dessa forma, contextualizar a seção subsequente acerca das prioridades de política externa e de defesa do Brasil e dos EUA para as regiões da América do Sul e do Atlântico Sul.

### 2.2.1 O realismo ofensivo de Mearsheimer (2001)

O realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), por ser uma versão do realismo estrutural, assume o sistema internacional como um ambiente anárquico e, portanto, composto por Estados independentes que não se encontram submetidos a qualquer autoridade central superior. Para Mearsheimer, a política internacional é, além disso, a política das grandes potências<sup>6</sup>, atores racionais que possuem capacidade militar ofensiva capaz de atingir e destruir outras grandes potências. Dada a condição de incerteza sobre as intenções alheias e, principalmente, dado que nenhum Estado pode ter certeza de que outro Estado não usará sua capacidade militar ofensiva para atacá-lo, a sobrevivência passa a ser objetivo primário das grandes potências<sup>7</sup>.

Entre outras consequências, decorre dessas premissas quanto à estrutura do sistema internacional o fato de que, para garantir a própria segurança, as grandes potências buscam maximizar poder. Segundo Mearsheimer (2001), pode-se falar de poder concreto e de poder potencial: poder concreto, para o autor,

é o que se materializa nas Forças Armadas dos Estados, mas principalmente nas suas forças terrestres (exércitos): afinal, em última análise, apenas as forças terrestres têm a capacidade de controlar efetivamente o território ocupado; as demais forças existem para apoiar e viabilizar a chegada das forças terrestres. Poder potencial, por sua vez, é associado ao tamanho da riqueza e da população de um Estado, isto é, à sua capacidade de sustentar aquelas forças no tempo (DINIZ, 2006, p. 509).

Ainda que nem sempre possam agir de acordo com as suas intenções agressivas – seja em função dos custos de uma tal aventura, dos constrangimentos quanto ao *timing* mais adequado para tanto, seja em virtude da falta de informações, de incertezas sobre a firmeza do oponente ou mesmo sobre as próprias forças ou as forças do inimigo –, todo Estado almeja se tornar a potência hegemônica do sistema, condição denominada pelo autor como a de *hegêmona global*. Diniz (2006) resume tal condição da seguinte forma:

---

<sup>6</sup> A definição de grande potência, para Mearsheimer (2001), tem como indicador mais básico, segundo Oliveira (2012), a capacidade de dissuasão estratégica, compreendida pelo autor como a capacidade nuclear de segundo ataque. Além disso, um segundo patamar utilizado para hierarquizar as grandes potências diz respeito ao poder convencional, expresso, sobretudo, pelo tamanho das forças terrestres. Sob tais critérios, apenas Estados Unidos, Rússia e China caracterizar-se-iam como grandes potências. Oliveira (2012) argumenta, no entanto, que as novas gerações de armas estratégicas, bem como as capacidades estratégicas no campo cibernético e o domínio do comando do espaço devem ser consideradas também como elementos que podem modificar o equilíbrio internacional de poder. Por fim, a capacidade dinâmica de transformar recursos de poder em poder concreto poderia igualmente, ainda segundo Oliveira (2012), ser acrescentada nessa categorização.

<sup>7</sup> O parágrafo sintetiza as cinco premissas da estrutura do sistema internacional segundo Mearsheimer (2001), conforme discutido por Diniz (2006).

[a]ssim como para os realistas clássicos, para os realistas ofensivos, segundo Mearsheimer (2001), a estrutura internacional gera incentivos para obter poder às custas dos demais; potências satisfeitas [*status quo powers*] são raras: maximizar seu poder relativo é a maneira ótima de maximizar sua segurança. A sobrevivência determina o comportamento agressivo. “A situação ideal é ser o hegêmona do sistema” (idem:34) (p. 507).

A condição de hegêmona global eliminaria, ao menos teoricamente, o risco de a grande potência hegemônica vir a ser desafiada por outras grandes potências, tornando-a uma potência conservadora do *status quo* e maximizando a um nível ótimo, portanto, suas chances de sobrevivência (DINI, 2011). Diniz (2006) ressalta, contudo, que o termo hegêmona, conforme empregado por Mearsheimer (2001), adquire um significado bastante preciso: “mesmo substancialmente mais poderoso que os demais, [um Estado] não é uma potência hegemônica, não é um hegêmona, se enfrenta outras grandes potências” (p. 510).

Mearsheimer (2001) afirma, porém, que é muito improvável um Estado se tornar o hegêmona global, uma vez que a projeção de poder – entendida, essencialmente, como o envio de forças terrestres ao exterior – mostra-se uma tarefa desproporcionalmente difícil de ser efetuada em virtude de obstáculos como montanhas, desertos, demais terrenos inóspitos e, principalmente, grandes massas de água. A esse fenômeno o autor dá o nome de poder parador da água (do inglês, *stopping power of water*). Os custos de projetar poder sob essas circunstâncias comprometeriam a garantia da proteção do território de onde partiu a iniciativa, fazendo da busca pela hegemonia global uma tarefa inviável às grandes potências, admitida somente em decorrência de uma improvável situação em que um Estado adquirisse indiscutível superioridade nuclear sobre as demais potências. Mesmo assim, muito embora os Estados não possam, de fato, alçar-se à posição de hegêmona global, resta-lhes a busca pela hegemonia regional (DINIZ, 2006).

Tendo em vista um dos principais constrangimentos ao estabelecimento de uma hegemonia estar ausente no interior dos continentes, o poder parador da água, as grandes potências têm como objetivo prioritário alcançar o *status* de hegêmona regional, sendo a distribuição de poder na região – ou a *balança de poder regional* – o único obstáculo à hegemonia no continente. Ademais, ainda segundo Diniz (2006), a revalorização das balanças de poder regionais, ou dos subsistemas do sistema internacional são “uma conseqüência, ao mesmo tempo teórica e prática, interessantíssima e imediatamente perceptível das considerações de Mearsheimer” (p. 511).

A situação de um hegêmona regional, que por si só já traz uma série de benefícios à grande potência, é ideal quando nenhuma das outras balanças de poder regional possui, igualmente, um hegêmona. Ou seja, nessa situação, além da considerável margem de segurança da qual goza um Estado na condição de hegêmona regional, visto estarem quaisquer forças extrarregionais que pretendam ameaçá-lo submetidas aos constrangimentos do poder parador da água, essas mesmas forças teriam de enfrentar a competição de outra ou outras potências dentro da sua região, o que inibiria a atitude ofensiva de eventuais potências concorrentes. Assim, quando uma potência atinge o *status* de hegêmona em sua região seu principal interesse passa a ser impedir que surjam hegêmonas em outras regiões, “pois essa é, de todas as situações possíveis na prática – excluindo-se a hegemonia global –, a que lhe garante máxima segurança” (DINIZ, 2006, p. 512).

Segundo Mearsheimer (2001), e retomando os questionamentos iniciais desta seção do trabalho, os EUA são hoje a potência hegemônica na sua região, o continente americano. Mais do que isso, são o *único* Estado que detém a hegemonia na região na qual está inserido, sendo, portanto, o *único* hegêmona regional do sistema. Todas as outras balanças de poder regional têm configurações diferentes daquela observada no continente americano, apresentando algum tipo de competição entre potências. Ainda que os EUA não sejam o hegêmona global – visto que, segundo o autor, tanto a China quanto a Rússia possuem capacidades para contrarrestar uma tentativa de invasão de seu território pelos EUA –, o país encontra-se em uma situação extremamente vantajosa na política internacional, cabendo-lhe impedir o surgimento de um competidor, ou seja, de outro hegêmona em outra região relevante (*idem*).

### **2.2.2 A minimização e a divisão de custos da unipolaridade segundo Diniz (2006)**

Interessa também para o desenvolvimento do trabalho o cerne do argumento de Diniz (2006): partindo de uma discussão teórica que busca contrastar o conceito de *hegemonia* de Mearsheimer (2001) do conceito de *unipolaridade* de Wohlforth (1999), Diniz (2006) constata, primeiramente, o quão distintos são esses dois conceitos. O autor ressalta, no entanto, a congruência entre a descrição do atual sistema internacional por Mearsheimer – o qual não se constitui nem como uma hegemonia global, nem tampouco como um cenário de multipolaridade desequilibrada – e a descrição de um sistema unipolar feita por Wohlforth. Conforme o argumento de Wohlforth (1999), basta para a configuração de um sistema unipolar que:

a concentração de capacidades pela principal potência do sistema seja grande demais para permitir um contrabalanceamento. Para tanto, não é impossível que um eventual único polo de um sistema coexista com outras potências, desde que substancialmente mais fracas (DINIZ, 2006, p. 524).

O sistema unipolar descrito por Wohlforth (1999) e utilizado no argumento de Diniz (2006) para descrever a atual configuração do sistema internacional diz respeito, portanto, a uma condição intermediária, distinta da *hegemonia global* inatingível, conforme Mearsheimer (2001), e igualmente distinta de uma condição de bipolaridade ou de multipolaridade, em que há mais de um polo de poder no sistema. Ainda que haja outras potências regionais nesta condição de unipolaridade, estas são substancialmente mais fracas do que o polo do atual sistema internacional, os EUA. Uma vez contrastadas as abordagens de Mearsheimer (2001) e de Wohlforth (1999) e constatada a condição de existência de um único polo – os EUA – no atual sistema internacional, cuja superioridade de capacidades em relação às demais potências impede uma postura de contrabalanceamento direto por parte destas, Diniz (2006) volta-se para o comportamento da principal potência do sistema, entendido como variável-chave para sua dinâmica geral. Nesse sentido, e aqui se encontra o cerne do seu argumento, Diniz (2006) aponta que “*a questão-chave para a compreensão da dinâmica de um sistema unipolar é a possibilidade de minimizar ou distribuir os custos da manutenção da posição privilegiada da principal potência do sistema*” (p. 527-528, grifo no original).

Por fim, um importante mecanismo utilizado pela potência unipolar a fim de minimizar ou distribuir os custos da manutenção do *status quo* e, concomitantemente, assegurar uma postura intervencionista nas diversas balanças regionais de poder, são os relacionamentos multilaterais. Nos capítulos seguintes, discute-se a relevância de mecanismos de cooperação multilateral tanto como instrumento de barganha e de busca por autonomia em relação aos EUA por parte do Brasil, como também, indo ao encontro do argumento de Diniz (2006), como instrumentos utilizados pelos EUA para a divisão dos custos da hegemonia regional e da unipolaridade sistêmica e para o monitoramento de eventuais Estados revisionistas na região sul-americana em particular, em um contexto de disputas políticas domésticas e forte pressão neoconservadora sobre a presidência dos Estados Unidos da América e de crise econômica global (PECEQUILO, 2012a).

### **2.2.3 Implicações para o Brasil e para o entorno estratégico brasileiro**

Dessa forma, o Brasil está inserido, segundo o argumento de Mearsheimer (2001), em uma região muito particular do sistema internacional: não apenas há, desde o início do século XX, um hegêmona nesta região, como também o Estado que detém a hegemonia regional é o único nesta situação no sistema internacional, uma condição de poder que sugere constrangimentos sistêmicos às políticas externa e de defesa de todos os países do continente americano e, conseqüentemente, às do Brasil (DUARTE, 2011). A essa condição de poder do continente deve-se acrescentar a condição de primazia do Brasil na América do Sul, pelos últimos trinta anos, em termos de poder concreto e poder potencial (PROENÇA JÚNIOR, 2011; DUARTE, 2012).

Assim, a explícita assimetria quanto à posição ocupada, respectivamente, pelos EUA e pelo Brasil não apenas no continente, mas no sistema internacional como um todo, constitui um elemento central quando se analisam tanto o relacionamento bilateral como a construção das prioridades de política externa e de defesa dos dois países para o entorno estratégico brasileiro. Dessa assimetria decorre, primeiramente, que a importância relativa dos EUA para a formulação e para a condução das políticas prioritárias em defesa e política externa do Brasil seja substancialmente maior do que a importância deste para a construção da agenda externa e de defesa dos EUA no sistema internacional e, por extensão, no entorno estratégico brasileiro. Nesse sentido, Lima e Hirst (2006) afirmam que enquanto a importância do Brasil para os EUA na política mundial e na segurança internacional é pequena, a situação é bastante distinta no caso do Brasil, tendo em vista que “suas decisões de política externa consistentemente envolvem uma avaliação acerca dos custos e benefícios da convergência ou da divergência com os EUA” (p. 33, tradução nossa).

Propriamente com relação às políticas perseguidas, a nível global, por cada um dos países, as autoras ressaltam ainda que “[e]nquanto os Estados Unidos avançam em direção à consolidação de uma posição de poder incontestável, o Brasil busca na América do Sul uma plataforma política e econômica segura e legítima” (idem, p. 33-34, tradução nossa). Femes (2010) destaca, além disso, a complexidade inerente à condução da política externa de países como o Brasil, que se encontram, por um lado, entre o centro e a periferia da atual ordem global e dependem, por outro lado, do nexo das políticas regional e internacional. Segundo o autor, o primeiro fator contextual que condiciona as abordagens estratégicas tomadas por tais países diz respeito à “contínua superioridade de atores globais estabelecidos (EUA) e emergentes (China) em termos de poder material” (p. 404-405). Ademais, analisando a visão brasileira a respeito da futura

ordem global e as possibilidades vislumbradas pelos formuladores de política externa do Brasil quanto à inserção internacional do país, o autor ressalta que a diplomacia brasileira avalia a probabilidade de cenários alternativos de ordem global baseando-se em cálculos relativos ao nível sistêmico, nos quais o comportamento dos EUA e seu posicionamento na futura ordem global são especialmente relevantes. Afinal, ainda conforme o autor, “[n]ão podemos esperar pelo completo declínio da superpotência em breve” (idem, p. 409).

Dessa forma, tal assimetria entre as posições ocupadas pelos EUA e pelo Brasil no continente americano e no sistema internacional informa e condiciona a formulação e a condução de políticas prioritárias do Brasil para as regiões analisadas neste trabalho, quais sejam, a América do Sul e o Atlântico Sul. No entanto, um conjunto de fatores permite ao país a busca por um certo grau de autonomia – que, aliás, vem sendo ampliado nos últimos anos (LIMA; HIRST, 2006; SARAIVA, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) – na condução de suas políticas externa e de defesa apesar do contexto descrito acima de hegemonia regional pelos EUA. Dentre esses fatores, destacam-se a própria relevância do Brasil como uma *potência intermediária* em busca de um *status* de grande potência (FLEMES, 2010), os termos satisfatórios com os quais se pautaram, historicamente, as relações entre o Brasil e os EUA (PROENÇA JÚNIOR, 2011) e a enorme importância que essa relação bilateral tem tido para o Brasil desde o começo do século XX, fazendo do seu posicionamento em relação a Washington o principal vetor da política externa brasileira (AMORIM NETO, 2011), ou então, por fim, a também histórica e recentemente fortalecida aspiração da diplomacia brasileira à autonomia, ao multilateralismo e à ascensão no sistema internacional, através da partilha de funções e de responsabilidades com as tradicionais grandes potências (LIMA; HIRST, 2006).

Há que se considerar, igualmente, outra consequência da condição de hegemonia regional pelos EUA no continente e que exerce influência particular sobre os objetivos de política externa e de defesa do Brasil contemporâneo para as regiões analisadas no trabalho. Associada à posição assimétrica consideravelmente favorável ao Brasil em relação aos seus vizinhos sul-americanos em termos de desenvolvimento econômico, contingente demográfico e capacidade de produção de poder militar, a concentração de capacidades hegemônicas pelos EUA assegura a preservação da segurança brasileira a custos substantivamente mais baixos do que a maioria dos países precisa despender para tais fins (DUARTE, 2012). Mais do que isso, pode-se argumentar inclusive, conforme

Proença Júnior e Diniz (2008), que tal condição faz do Brasil um *free-rider* (ou “carona”) dos EUA em termos de segurança, o que se reflete não apenas nos baixos custos com a defesa e na própria marginalização do tema da defesa nas instâncias decisórias e no planejamento orçamentário do país. Segundo Proença Júnior (2011), tal condição reflete-se também no fato de a política externa brasileira ter se apoiado, historicamente, nos prazos, termos e mecanismos do direito internacional, bem como ter se envolvido em uma multiplicidade de relacionamentos regionais e globais, tolerando “diversos tipos de diletantismos em seus assuntos internacionais e de defesa, e mesmo em suas expressões de política declaratória” (p. 334).

A supremacia naval dos EUA, conforme ressaltam Proença Júnior e Diniz (2008), seria uma das evidências das vantagens obtidas pelo Brasil dessa condição de Estado “carona” em termos de segurança, tendo em vista ser tomada como dada pela diplomacia brasileira a garantia de proteção ao comércio marítimo e à navegação pela marinha estadunidense em última instância. Tal situação torna-se ainda mais relevante quando se considera que 95% do comércio internacional do Brasil passa por vias marítimas, enquanto que apenas 3% dele é realizado pela Marinha Mercante do Brasil. Uma eventual interferência sobre o tráfego marítimo poderia, segundo o Comandante da Marinha Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, levar o país ao colapso (WIESEBRON, 2013), a menos que a garantia de proteção em última instância ao tráfego marítimo brasileiro fosse, de fato, realizada pelos EUA. Uma tal condição de completa dependência do transporte do comércio exterior brasileiro por navios de bandeiras estrangeiras é descrita pelo Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal como um “auto-bloqueio extremamente eficaz”, o qual “é ruim para a economia e é uma verdadeira tragédia em termos estratégicos” (VIDIGAL, 2010, p. 13).

Em virtude disso, a própria ênfase na necessidade de se encaminhar o sistema internacional para uma configuração multipolar estaria baseada, ainda conforme Proença Júnior e Diniz (2008), em uma percepção equivocada: “uma vez que a supremacia dos EUA for contestada (...) o Brasil teria de encontrar meios de proteger suas rotas marítimas por sua conta (...) a multipolaridade significaria *mais custos, menos recursos* para o Brasil” (p. 10, tradução nossa, grifo no original).

Contudo, a garantia da defesa continental, em última instância, contra potências extracontinentais pelos EUA deve ser relativizada. A experiência da Guerra das Malvinas entre a Argentina e o Reino Unido, em 1982, explicitou a prioridade conferida pelos EUA com relação aos seus aliados tradicionais da Organização do Tratado do

Atlântico Norte (OTAN), em detrimento dos países signatários do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Diante da derrota argentina e da nuclearização do Atlântico Sul levada a cabo pelos britânicos com o respaldo dos EUA, o TIAR – e, em certo sentido, a própria noção de defesa do continente americano contra ameaças extracontinentais defendida pelos EUA desde a declaração da Doutrina Monroe, em 1823 – passou a ser considerado como “letra morta” pela maioria dos países latino-americanos. Ao mesmo tempo, tiveram início esforços por parte da diplomacia brasileira, como se verá adiante no trabalho, no sentido de criar uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), iniciativa que pode ser considerada a “semente para uma futura organização regional que ajude a preservar um futuro de paz para a região” (OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Dessa maneira, percebem-se as ambiguidades resultantes da dupla condição de hegemonia regional pelos EUA, que condiciona as opções de política externa e de defesa do Brasil, e de primazia do Brasil diante dos demais países da América do Sul em termos de poder concreto e poder potencial. Ao mesmo tempo em que os EUA aparecem, de certa forma, como um interlocutor onipresente dos processos de formulação e condução da política externa brasileira, sendo o principal vetor, o objeto de um olhar permanente e o primeiro fator contextual que condiciona a atuação externa e a busca por autonomia pelo Brasil, essa mesma supremacia dos EUA assegura ao Brasil o provimento de segurança, por exemplo, a eventuais riscos às rotas marítimas, conforme discutido por Proença Júnior e Diniz (2008). Como se verá a seguir, as atuais prioridades de política externa e de defesa do Brasil para o seu entorno estratégico confrontam-se, concomitantemente, com os constrangimentos sistêmicos da hegemonia regional, com os benefícios da proteção oferecida à segurança do continente americano decorrente dessa condição e, por fim, com as oscilações conjunturais nas políticas dos EUA para as regiões que compõem o entorno geopolítico imediato do Brasil.

### **3. A AGENDA DE SEGURANÇA DO BRASIL PARA O SEU ENTORNO ESTRATÉGICO**

Uma vez definido o conceito de *entorno estratégico brasileiro* – ou *entorno geopolítico imediato* – e discutidos o marco teórico do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e suas implicações para as regiões consideradas prioritárias para a projeção externa do Brasil, as seções seguintes do trabalho pretendem explicitar as prioridades do Brasil e dos EUA em matéria de defesa e política externa para essas regiões inseridas no entorno estratégico brasileiro. No presente capítulo, discute-se a agenda de segurança do Brasil para as vertentes continental e marítima do seu entorno geopolítico imediato, ou seja, para a América do Sul e para o Atlântico Sul, respectivamente, inserindo-se nesta última a costa ocidental da África.

#### **3.1 América do Sul: liderança, integração regional e cooperação em defesa**

As relações exteriores do Brasil com a sua vizinhança ao longo do século XX evoluíram, progressivamente, em direção a uma maior ênfase à América do Sul, região caracterizada por Samuel Pinheiro Guimarães (1999), um dos principais diplomatas brasileiros envolvidos nessa dinâmica, como “circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (p. 146). Enquanto até a década de 1950 eram priorizados os fóruns multilaterais pan-americanos como canais de articulação do país com os seus vizinhos, as décadas de 1960, 1970 e 1980 assistiram à construção gradual do interesse brasileiro em estreitar suas relações com os demais países da América Latina, buscando-se mesmo a incorporação da noção de *identidade latino-americana* associada ao Brasil (SARAIVA, 2010).

Essa tendência ganhou novo fôlego durante a década de 1990, direcionando-se o processo de integração, sobretudo, ao campo das relações comerciais do Brasil com os vizinhos sul-americanos. Muito embora a América do Sul sempre tenha ficado, de certa forma, dentre as prioridades que compõem o topo da agenda de política externa brasileira, há, contudo, uma significativa alteração na ênfase conferida à região ao longo dos últimos anos (VILLA; VIANA, 2010). Nesse sentido, a criação recente da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) sob liderança e por iniciativa explícita do Brasil contribuiu para a institucionalização da ênfase da política externa brasileira à América do Sul, como um esforço para se

produzirem consensos entre os países da região em temas diversos e para se institucionalizar a aproximação regional em questões de segurança e defesa sem a participação dos EUA (PAGLIARI, 2009).

Ainda na transição das décadas de 1970 e 1980, quando da aproximação entre Brasil e Argentina no contexto da construção da estabilidade estrutural entre os dois países, a região sul-americana passou a ganhar maior relevância na agenda externa do Brasil para a vizinhança (CANDEAS, 2010). À época, uma vez firmado o Acordo Tripartite de 1979 e superadas as rivalidades em torno da construção das usinas hidrelétricas de Itaipu e Corpus, foram estabelecidos diversos acordos bilaterais<sup>8</sup> entre os governos de Figueiredo no Brasil e Videla na Argentina – e, a partir de 1981, Roberto Viola – em torno da questão energética e do domínio do ciclo completo de enriquecimento do urânio, “tratando de sepultar a rivalidade e a hipótese de conflito permanente como vetores do relacionamento entre o Brasil e a Argentina” (MONIZ BANDEIRA, 2012, p. 159).

Ao período de redemocratização subsequente remonta a série de tratados<sup>9</sup> que lançaram as bases para a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e para o aprofundamento da integração sul-americana, direcionada, a princípio, ao campo comercial. Durante o governo de Itamar Franco (1992 – 1994), a noção de que a América do Sul constitui uma região particularmente distinta da América Latina ganha predominância entre analistas e formuladores de política externa, sobretudo aqueles ligados à vertente autonomista do Itamaraty<sup>10</sup> que passava a ganhar espaço no Ministério das Relações Exteriores, em detrimento de setores afeitos à corrente liberal. Nesse sentido, a construção da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), a partir do estreitamento entre o então nascente Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), composta por Venezuela, Colômbia, Bolívia, Equador e Peru, foi

---

<sup>8</sup> Destaca-se, nesse sentido, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado em 1980. Para uma extensa lista dos acordos assinados à época, ver Candeas (2010, p. 212, nota 383).

<sup>9</sup> Analisando a construção da estabilidade estrutural entre Brasil e Argentina, Candeas (2010) afirma que os acordos Sarney-Alfonsín “refletem uma agenda em extraordinária ampliação e demonstram uma demanda de cooperação reprimida por várias décadas” (p. 215). A descrição dos acordos bilaterais em diversas matérias assinados entre 1985-1989 encontra-se em Candeas (2010, p. 215, nota 391).

<sup>10</sup> Saraiva (2010) refere-se a uma “escola de pensamento autonomista” no Itamaraty, caracterizada por defender uma projeção mais ativa e autodirigida do país na arena internacional, ser favorável à reforma das instituições internacionais, e ao aprofundamento das relações com outros países emergentes. Além disso, afirma a autora, a corrente autonomista do Itamaraty tem como principais objetivos construir a liderança na região – assumindo a integração como uma forma de ganhar acesso a mercados, fortalecer a posição de barganha do país em negociações econômicas e projetar a indústria nacional na região – e fazer o Brasil ser visto como uma potência global.

proposta pelo Brasil nesse período. Ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), por sua vez, a região sul-americana ganha importância para a política externa brasileira não apenas como um alicerce para o fortalecimento da posição do Brasil em fóruns multilaterais globais, mas também como espaço indispensável para o desenvolvimento nacional. Segundo Saraiva (2010), o Mercosul assumiu, nesse processo, uma posição de prioridade na política externa do Brasil para a região, ao passo que a integração com outros países sul-americanos foi relegada a um nível complementar, tendo o Mercosul como centro. Como o próprio FHC afirmaria, à época, sobre a integração do espaço econômico da América do Sul, “[u]m acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina será a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado. Deve, portanto, ser visto como um objetivo político prioritário” (CARDOSO, 2000 apud MONIZ BANDEIRA, 2009).

Paralelamente ao estabelecimento de acordos de livre comércio entre o Mercosul, o Chile e a Bolívia, em 1996, e entre o bloco e a CAN, assinado em 1998 e efetivado somente em 2004, outra vertente do processo de integração regional foi ampliada nesse período: o “Mercosul político” ganhou maior substrato com a assinatura da Declaração Presidencial sobre Diálogo Político, criando o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), em 1996, e, sobretudo, com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, de 1998, instituindo oficialmente a cláusula democrática como condição para o desenvolvimento do processo de integração entre os países do bloco (MONIZ BANDEIRA, 2009).

Mais recentemente, o esforço de integração regional tomou proporções inéditas com a criação, em 2000, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ambos em 2008, por iniciativa e sob liderança explícitas do Brasil, destacando-se também, nesse sentido, a participação ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em projetos de financiamento da integração física da região.

Dessa forma, com a crise debelada no Mercosul em consequência da desvalorização do real em 1999, seguida, em 2001, pela crise política, econômica e social na Argentina, a administração de FHC conferiu maior ênfase às questões de estabilidade democrática e de integração física e energética do subcontinente sul-americano, atitude expressa pela realização da Primeira Cúpula de Chefes de Estado da

América do Sul, sediada em Brasília, e pelo lançamento da IIRSA, ambos em 2000. Segundo Moniz Bandeira (2009), a Cúpula de Brasília não apenas visava à integração física, econômica e comercial dos países da região, mas retomava também “o conceito geopolítico, i.e., o conceito de América do Sul, animado pelo chanceler Celso Amorim, no governo do presidente Itamar Franco, a fim de pautar a política exterior do Brasil” (p. 105).

A partir de 2003, com o início da presidência de Lula da Silva e da gestão de Celso Amorim à frente do Itamaraty, a América do Sul torna-se a grande prioridade das políticas externa e de defesa do Brasil, marcadas pelo caráter mais decisivo e inovativo e pelo esforço no fortalecimento de instituições multilaterais na região e no mundo. Nesse período, o predomínio da vertente autonomista no Itamaraty, associado à inserção de acadêmicos e de líderes políticos majoritariamente filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) nas instâncias de formulação da política externa brasileira, fez com que a integração com a América do Sul fosse considerada como o principal caminho para que, mediante a formação de um bloco regional, o Brasil ganhasse estatura internacional e realizasse seu potencial de desenvolvimento (SARAIVA, 2010).

Essa noção reflete-se também na produção de documentos de defesa ao longo desse período, os quais enfatizam a disposição brasileira pela busca de autonomia e pela integração com os demais países da América do Sul (SVARTMAN, 2012). A própria formulação do conceito de entorno estratégico brasileiro, delimitando, conforme discutido anteriormente, a América do Sul como uma das regiões prioritárias para os interesses brasileiros, exemplifica tais desenvolvimentos.

Além disso, o período marca o surgimento de uma política de segurança de nível regional, até então inexistente, bem como a transição entre as abordagens reativa (2003 – 2006) e assertiva (2007 – 2010) do governo Lula da Silva para questões de segurança, preenchendo um vácuo, até então tradicionalmente ocupado pelos EUA, em assuntos de segurança na América do Sul (VILLA; VIANA, 2010). Ainda que se observem continuidades com relação às iniciativas de desenvolvimento de uma agenda sul-americana tomadas durante os últimos dois anos da administração de FHC – diante do aprofundamento da crise econômica internacional na transição das décadas de 1990 e 2000 e da necessidade de se contornarem obstáculos impostos ao Mercosul –, a nova diplomacia inaugurada com o governo Lula conferiu uma ênfase igualmente nova à região e buscou estabelecer a América do Sul como um dos eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil (VIZENTINI; SILVA, 2010; VILLA; VIANA, 2010).

Sinteticamente, portanto, pode-se afirmar que a política externa brasileira observada ao longo da última década pretendeu conciliar autonomia, universalismo e multilateralismo em suas relações com outros países à crença quanto ao destino do Brasil em se tornar uma potência mundial (SARAIVA, 2010; FLEMES, 2010), buscando igualmente incrementar a autonomia da região, liderada pelo Brasil, face aos EUA. Para tanto, a diplomacia brasileira empreendeu, ao longo da última década, diversas iniciativas de balanceamento brando (*soft balancing*) vis-à-vis a Washington, seja através da formação de alianças de geometria variável como o BRICS e o Fórum IBAS, seja através dos projetos de integração regional descritos acima, sobretudo a UNASUL e o CDS, visando adiar, minar ou frustrar, na medida do possível, políticas unilaterais da superpotência (BRANDS, 2010; FLEMES, 2010; PECEQUILO, 2012a).

A essa nova conduta internacional, associou-se um perfil progressivamente incisivo em matérias de defesa e de segurança, destacando-se, no âmbito interno, a expansão do arcabouço normativo básico em defesa (ou seja, incrementando-se a produção até então incipiente de documentos oficiais de defesa) e a modernização gradual das forças armadas, bem como, no âmbito regional, a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2008 (SARAIVA, 2010; VILLA; VIANA, 2010). Portanto, a busca da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) através do reforço da atuação em fóruns multilaterais, do estabelecimento de coalizões de geometria variável, da intensificação da cooperação sul-sul e mesmo da atuação do Brasil em questões centrais de segurança internacional, como no caso da tentativa de mediação, juntamente com a Turquia, entre o Irã e os países ocidentais sobre o programa nuclear iraniano, demonstra a considerável transformação da política externa brasileira no período em questão (CERVO, 2010; VIZENTINI; SILVA, 2010).

Tendo representado uma ruptura com o padrão ora bilateral, ora unilateral das relações entre os governos da região até então, a criação da UNASUL, em 2008, constituiu-se como uma iniciativa emblemática, tanto por refletir a determinação dos doze Estados membros, sob a liderança brasileira, em construir uma identidade sul-americana e um *locus* regional de integração política, econômica, social, cultural e ambiental, como também por garantir um espaço privilegiado para questões de defesa e segurança nesse contexto. Wiesebron (2013) afirma, inclusive, que “é impressionante a quantidade de iniciativas que já está sendo desenvolvida a partir da UNASUL, estabelecida no recente ano de 2004, e cujo tratado constitutivo de 2008 entrou em vigor em 2011” (p. 115).

A formação da UNASUL, partindo de uma proposta brasileira, resultou de diversas conferências reunindo lideranças regionais: dando continuidade à aproximação entre os países da região possibilitada pela Primeira Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, realizada em 2000, a formalização de um projeto regional de integração ocorreu em 2004, na Cúpula de Cuzco, no Equador. Nessa ocasião, a Declaração de Cuzco instituiu o projeto provisoriamente chamado de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2007, a CASA seria renomeada para UNASUL, durante o encontro de Isla Margarita e em consequência de pressões por parte do país anfitrião, a Venezuela (SARAIVA, 2010), consolidando-se institucionalmente com o tratado constitutivo da UNASUL firmado pelos doze Estados sul-americanos em Brasília, em 24 de maio de 2008.

Embora tenha sofrido algumas modificações em seu conteúdo inicial, a evolução da CASA para a UNASUL não implicou alterações em seus traços inovadores fundamentais quanto a) à ruptura com o bilateralismo prevalecente até então nas relações entre os países da América do Sul; e b) à ruptura com a prioridade conferida à dimensão comercial dos processos de integração desenvolvidos na região até aquele momento (VILLA; VIANA, 2010). No mesmo ano da consolidação institucional da UNASUL, os Estados membros do bloco aprovaram a proposta brasileira de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, visando à organização de um fórum dedicado especificamente a questões de defesa e segurança que pudesse, pela deliberação restrita aos Estados membros, evitar e gerenciar eventuais crises na região. A América do Sul, conforme ressalta Brigagão (2011), torna-se “uma das últimas regiões do mundo a estabelecer um fórum permanente como o CDS que oferece espaço adequado para resolução de conflitos regionais e de fronteiras, combate ao terrorismo, (e outras formas de extremismo, separatismo e insurgência armada)” (p. 99).

Uma proposta brasileira de estabelecer um fórum dessa natureza existia desde 2006, inicialmente visando à inclusão somente de países do Mercosul. Contudo, a gestão de Nelson Jobim no Ministério da Defesa e a consequente intensificação conjunta das questões da modernização do aparato bélico do país e do estímulo estatal à indústria militar impulsionaram a proposta de criação de um mecanismo mais amplo, abrangendo todos os países da América do Sul (PAGLIARI, 2009; VILLA; VIANA, 2010). Assim, a criação do CDS – proposta durante a reunião de cúpula do Grupo do Rio, realizada entre 06 e 07 de março de 2008 em Santo Domingo, República Dominicana, e aprovada em dezembro daquele ano, após um intenso processo de

convencimento dos demais países pelo Brasil – não pode ser dissociada do contexto regional bastante específico do início do ano de 2008, marcado pela intervenção da Colômbia em território equatoriano em uma operação que resultou na morte de Raúl Reyes, chanceler das FARC-EP. Diante da conseqüente crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela resultante do ataque, e mesmo do risco de um conflito armado entre Colômbia e Venezuela, a proposta de criação do CDS significou, segundo Santos (2013), “um renascer da capacidade de resolução sul-americana quanto a seus próprios litígios, trazendo à baila a demanda por um órgão consultivo e coordenador específico para questões de defesa e segurança” (p. 6-7).

Somente a Colômbia, então presidida por Álvaro Uribe, mostrou oposição à proposta de criação do CDS, ainda que houvesse dificuldade quanto à formação de um consenso em relação à forma e às atribuições de um conselho de defesa regional. A aprovação pelo governo colombiano veio após a garantia brasileira, por ocasião da visita do então presidente Lula à Colômbia em julho de 2008, de que três pontos seriam observados: a) as decisões seriam tomadas por consenso; b) o Conselho explicitaria que somente reconhece as forças institucionais consagradas pelas Constituições de cada país; e c) o Conselho rechaçaria expressamente os grupos violentos, independentemente de sua origem (PAGLIARI, 2009).

A reticência da Colômbia com relação à criação de um mecanismo regional voltado para assuntos de segurança e defesa regionais insere-se, todavia, em um contexto mais amplo. A Colômbia, que tradicionalmente assumiu uma postura de *bandwagoning* com os EUA, tem lançado mão de uma reorientação pragmática que oscila entre a proposta brasileira centrada na UNASUL – e nos seus órgãos, como o CDS – e o projeto liberal da Aliança do Pacífico ou mesmo o bilateralismo com Washington, a fim de, com isso, balancear a posição de liderança brasileira na região e obter melhores termos de barganha. A própria adaptação do projeto inicial do CDS às demandas de Bogotá expressa tal postura. Ainda que essa atitude tenha sido atenuada a partir da transição entre os presidentes Álvaro Uribe e Juan Manuel Santos, em 2010, não se pode ignorar a dimensão de contestação por parte da diplomacia colombiana – e, cada qual à sua maneira, também do Chile, da Argentina e da Venezuela – em face da liderança regional brasileira (FLEMES; WEHNER, 2012).

Buscando sintetizar o significado mais geral da criação, no âmbito da UNASUL, de um Conselho de Defesa Sul-Americano, Villa e Viana (2010) afirmam, por sua vez, que:

o CDS da UNASUL preenche um vácuo relacionado a iniciativas autônomas voltadas para assuntos de segurança na América do Sul, nos quais os Estados Unidos geralmente assumem a liderança (Hirst, 2003; Villa, 2007). Seu traço mais distintivo é a busca por soluções multilaterais para os conflitos na região, o que minimiza medidas unilaterais bem como o papel da OEA [Organização dos Estados Americanos] em assuntos sul-americanos de segurança (p. 103-104, tradução nossa).

A ênfase recente, ainda segundo os autores, em questões de defesa e de segurança subjacentes ao processo de integração regional – expressa, principalmente, pela criação do CDS – pode ser compreendida como uma diferença fundamental entre a administração de Lula da Silva, sobretudo durante seu segundo mandato presidencial (2007 – 2010), e as administrações brasileiras anteriores. Flemes (2010) ressalta também que o CDS, de maneira convincente, “almeja excluir Estados Unidos (e México) das questões de segurança da América do Sul, substituindo os mecanismos de resolução de conflito da Organização dos Estados Americanos (OEA)” (p. 424), o que evidenciaria, mais uma vez, a recente intenção brasileira em liderar um processo de incremento da autonomia da região sul-americana com relação aos EUA, sobretudo em temas de defesa coletiva e segurança.

Essa abordagem assertiva para temas de defesa e segurança traduz a compreensão dos formuladores de política externa e de defesa do Brasil quanto à centralidade de temas dessa natureza no processo de integração regional em curso há algumas décadas, conferindo-lhe, portanto, uma nova dimensão. Ao mesmo tempo, a prioridade brasileira quanto ao estabelecimento de mecanismos regionais amplos, abrangendo a totalidade dos países da vertente continental do entorno estratégico brasileiro, expressa também o intuito do país em constituir um fórum único da região, sob a sua liderança<sup>11</sup>, para atuar em organismos internacionais. Em uma dimensão ainda mais ampla, a UNASUL e o CDS podem ser compreendidos como parte de uma decisão brasileira, que inclui também a participação ativa em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e uma atuação global mais assertiva visando à busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, de consolidar a América do

---

<sup>11</sup> Quanto à percepção dos demais países acerca da liderança brasileira nos processos de integração, e principalmente no caso do CDS, deve-se destacar o argumento de Villa e Viana (2010): “[a] despeito da aprovação do CDS pelos membros da Unasul em dezembro de 2008, a possibilidade de que a proposta seja interpretada por países da América do Sul como um instrumento para a projeção do Brasil pode ser um obstáculo para a consolidação do CDS. Este órgão de defesa poderia certamente melhorar a capacidade militar do Brasil. No entanto, sendo um mecanismo de cooperação militar, não parece plausível afirmar que o CDS poderia induzir suspeitas regionais com relação às motivações do Brasil, ou que ele pudesse provocar uma corrida armamentista na América do Sul (Amaral, 2004, p. 32) (p. 103, tradução nossa).

Sul como eixo estratégico de inserção internacional do Brasil (BRIGAGÃO, 2011; VILLA; VIANA, 2010; VIZENTINI; SILVA, 2010).

No entanto, ao longo de uma trajetória de política regional marcada por dramáticas transformações e inovações inquestionáveis em anos recentes, a política externa brasileira tem demonstrado relutância diante da ideia de arcar com os custos da proeminência e da liderança almejadas pelo país em seu entorno regional. Esse comportamento revela a centralidade que princípios tradicionais da diplomacia brasileira possuem na condução da política regional – sobretudo as noções de autonomia, universalismo e de vocação global do Brasil –, de modo que a fraca institucionalização das relações regionais e a ambivalência da liderança brasileira nesse processo refletem, de fato, o uso instrumental da região na consecução do interesse nacional (SPEKTOR 2010; SARAIVA, 2010; FLEMES, 2010).

Esse processo reflete a crescente debilidade do grupo epistêmico pró-integração, composto pelas elites diplomática, política e econômica (VIGEVANI et al, 2008). Dessa forma, a garantia de um entorno regional estável, entendido como uma plataforma a partir da qual o país possa ascender à posição de grande potência, e a sustentação da posição de liderança estabelecida ao longo do processo parecem guiar o comportamento atual da política externa brasileira para a América do Sul (FLEMES, 2010; MALAMUD, 2010).

### **3.2 Atlântico Sul: negação do uso do mar, projeção de poder e cooperação transoceânica**

Na seção anterior, situaram-se as prioridades de defesa e política externa do Brasil para uma das regiões consideradas prioritárias para os interesses nacionais e compreendidas como parte do entorno estratégico brasileiro. A liderança no aprofundamento da integração regional com o estabelecimento da UNASUL, ultrapassando, portanto, o âmbito estritamente econômico ao qual esteve limitada em seus primeiros momentos, e a criação do CDS como um mecanismo de cooperação e consulta em assuntos de segurança regional, preenchendo também um vácuo histórico ocupado tradicionalmente pelos EUA, revelam as prioridades do Brasil para a América do Sul. Nesta seção do trabalho, serão discutidas as prioridades de defesa e política externa do Brasil para o Atlântico Sul, a vertente marítima do entorno geopolítico imediato do país.

Apesar da flagrante relevância do Atlântico Sul para a formação histórica e para o desenvolvimento contemporâneo do Brasil, relevância esta maximizada pelas recentes descobertas de reservas petrolíferas na camada Pré-Sal em alto mar e por promissoras perspectivas econômicas – e implicações estratégicas<sup>12</sup> – daí decorrentes, pode-se afirmar, conforme Wiesebron (2013), que “a importância do Oceano não está enraizada no Brasil” (p. 108). Ainda que 80% da população brasileira viva próxima aos quase 7.500 km de litoral brasileiro, que a quase totalidade do comércio externo do país passe pelo Atlântico Sul e que os cerca de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> das águas jurisdicionais brasileiras<sup>13</sup> apresentem uma considerável diversidade de recursos naturais, pesqueiros e minerais, a preocupação com a defesa dessa região, que acrescenta uma área marítima de aproximadamente 50% do território continental do país, ainda é incipiente (WIESEBRON, 2013).

Medidas dos sucessivos governos brasileiros visando a salientar a importância do mar e dos recursos que nele se encontram e a capacitar o Estado brasileiro de meios para defender a soberania brasileira sobre as águas jurisdicionais e suas riquezas foram gradualmente implementadas ao longo das últimas décadas, impulsionadas, além disso, pela projeção de poder de potências extrarregionais sobre o Atlântico Sul. Nesse sentido, é interessante compreender a evolução dessa dinâmica de construção de uma postura política do Brasil para a vertente marítima do seu entorno estratégico, conforme Luis (2011), como fruto de uma dupla ação: as expressões da diplomacia e da defesa.

Sendo assim, percebe-se que, por um lado, a diplomacia brasileira tem buscado intensificar a cooperação com países limítrofes ao Atlântico tanto na América do Sul como na costa ocidental do continente africano, sendo a formação de mecanismos de integração regional como o Mercosul e a UNASUL e, sobretudo, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) instrumentos de cooperação essenciais para a preservação dessa região como espaço livre de tensões geopolíticas. A valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e a busca por assegurar ao Brasil uma inserção internacional que lhe permita ser parte das negociações mundiais sobre temas que têm impacto direto nos interesses do Estado e da

---

<sup>12</sup> Um estudo interessante sobre os impactos da descoberta de reservas de petróleo no Pré-Sal nas percepções de ameaça do Brasil, e da estratégia brasileira com relação à incorporação desse novo elemento ao planejamento da segurança no Atlântico Sul é realizado por Oliveira, Cepik e Brites (2013).

<sup>13</sup> Da extensão total das águas jurisdicionais brasileiras, 3.539.919 km<sup>2</sup> correspondem à superfície da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, e 960 mil km<sup>2</sup> referem-se à Plataforma Continental (PC) de até 350 milhas náuticas (WIESEBRON, 2013).

sociedade brasileira correspondem, além disso, à expressão da diplomacia brasileira (LUIS, 2011).

Por outro lado, ainda segundo a autora, a expressão da defesa está baseada tanto na existência de capacidade militar apta a gerar efeito dissuasório, como no potencial reativo de mobilização do poder nacional para o exercício de legítima defesa, sob os termos do Direito Internacional, em caso de agressão externa. Para a expressão da defesa, as ações estratégicas da Marinha do Brasil de a) negação do uso do mar; b) controle das áreas marítimas; e c) projeção de poder assumem principal relevância. Assim, sintetizando essa visão esquemática sobre as duas “gramáticas” da postura do país com relação ao Atlântico Sul, Luis (2011) afirma que:

[a]s estratégias no âmbito da Defesa de dissuasão-flexibilidade, portanto, visam mitigar ameaças advindas da presença de potências externas à região sul-atlântica, e não aos países que circunscrevem o entorno regional brasileiro, cuja ação da Política Externa destaca a cooperação. A cooperação em diversas áreas, inclusive militar, estabelece um ambiente de confiança mútua capaz de garantir os fundamentos de uma paz estável entre os países do entorno estratégico brasileiro, evitando o surgimento de conflitos (p. 16).

As prioridades de política externa e de defesa do Brasil para a vertente marítima do seu entorno estratégico podem ser compreendidas, portanto, à luz dessa dinâmica dupla de cooperação e dissuasão. Ademais, enquanto a expressão da diplomacia se volta, primeiramente, para os países do entorno estratégico brasileiro, levada a cabo através de mecanismos de cooperação multilateral e da intensificação de laços bilaterais, a expressão da defesa, por sua vez, está voltada principalmente às potências externas à região do Atlântico Sul. Essas duas faces da postura política do Brasil para o Atlântico Sul, no entanto, dialogam e, de certa forma, confundem-se na prática. Por fim, não se pode perder de vista que, por enquanto, “a Defesa ainda não é um tema prioritário e os orçamentos não são adequados” (WIESEBRON, 2013, p. 116).

Assim, com relação às prioridades de defesa do Brasil para o Atlântico Sul, primeiramente é preciso constatar que o Brasil tem desenvolvido, pela primeira vez em muitos anos, uma verdadeira política marítima (DUARTE, 2013b), ainda que haja claros constrangimentos orçamentários limitando a execução efetiva dessa política. Mesmo assim, diferentemente de abordagens anteriores, o país busca atualmente articular aspectos diversos que, de certa forma, gravitam em torno das recentes descobertas do Pré-Sal e de suas consequências para a segurança e para o desenvolvimento do país, de modo que as lideranças políticas brasileiras passaram a

crer que um futuro *status* de grande potência será determinado pela maneira como o Brasil souber proteger e desenvolver a sua Amazônia Azul (idem).

Os documentos oficiais de defesa expressam a importância da proteção das águas jurisdicionais e dos recursos que nelas se encontram, bem como as consequências em termos de capacidades necessárias para defendê-los. Primeiramente, é interessante perceber, conforme ressalta Wiesebron (2013), que a Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 incorpora o conceito de *Amazônia Azul*, lançado em 2004 pela Marinha do Brasil para salientar a importância de se preservar e explorar as riquezas dessa área tão crítica para os interesses nacionais quanto a Amazônia Verde. Ademais, o documento reconhece a “natural vocação marítima brasileira”, a qual “é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul” (BRASIL, 2005, p. 4).

Comparando a produção de documentos de defesa e o pensamento estratégico brasileiro contemporâneo, Sant’Anna (2011) ressalta ainda que as orientações estratégicas da PDN de 2005 quanto ao Atlântico Sul seguem as propostas dos Almirantes Armando Vidigal e Mario Cesar Flores com relação ao exercício da vigilância e da defesa das águas jurisdicionais brasileiras e da manutenção da segurança das linhas de comunicações marítimas. O fortalecimento da indústria de defesa nacional também é um aspecto enfatizado nas orientações estratégicas do documento (BRASIL, 2005).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, por sua vez, é mais explícita quanto às prioridades de defesa do Brasil para o entorno sul-atlântico. Assim, segundo o documento,

[n]a maneira de conceber a relação entre as tarefas estratégicas de negação do uso do mar, de controle de áreas marítimas e de projeção de poder, a Marinha do Brasil se pautará por um desenvolvimento desigual e conjunto [...] A prioridade é assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. A negação do uso do mar ao inimigo é a que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil. Essa prioridade tem implicações para a reconfiguração das forças navais (BRASIL, 2008, p. 20).

Negação do uso do mar, controle de águas marítimas e projeção de poder constituem, portanto, tais prioridades, tendo como foco: a) a defesa proativa das plataformas petrolíferas; b) a defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; c) prontidão para responder à qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou

criminosas, às vias marítimas de comércio; e d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região (idem).

Conforme descrito pela END, a doutrina de desenvolvimento desigual e conjunto das capacidades da Marinha brasileira implica concentração de investimentos em áreas determinadas, em detrimento de outras. Nesse sentido, o Programa Nuclear da Marinha (PNM), responsável pelo desenvolvimento do ciclo completo do combustível nuclear e do protótipo de reator para propulsão de submarinos nucleares, está intimamente ligado ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), que prevê a construção de quatro submarinos convencionais e um nuclear, com transferência de tecnologia para o país, o estabelecimento de um estaleiro naval e uma base de submarinos no Rio de Janeiro. O PROSUB, contudo, situa-se no âmbito do audacioso projeto de Construção do Núcleo de Poder Naval, o qual, conforme o Livro Branco de Defesa Nacional, prevê não apenas o desenvolvimento de submarinos convencionais e nucleares, mas também a obtenção de novos meios de superfície – através do Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) –, de navios anfíbios e navios-aeródromo, entre outros. Ao todo, o Livro Branco estima um investimento global de cerca de R\$ 175 bilhões para a Construção do Núcleo do Poder Naval no período 2009-2047, valor consideravelmente superior à soma do investimento previsto para todos os demais projetos (BRASIL, 2012, p. 196). Importa considerar, além disso, a centralidade dos programas de readequação do equipamento militar brasileiro e, sobretudo, do projeto de Construção do Núcleo do Poder Naval, para a aspiração brasileira de obtenção de um “papel geoestratégico sério” nos próximos anos (BRANDS, 2010, p. 15).

No entanto, o esforço atualmente empreendido pela Marinha do Brasil para que o país encontre novamente a sua vocação marítima e possa se tornar uma potência marítima nova compreende também outros desafios em andamento. Além da modernização não só da Força Submarina, com o programa de submarinos nucleares e suas vantagens em velocidade, autonomia e discricção, mas também da Força de Superfície e da Força Aeronaval, destacam-se igualmente a implementação de um sistema tridimensional de monitoramento e controle das águas jurisdicionais – denominado Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cuja conclusão está prevista para 2024 – e a cooperação em diversos âmbitos, como será discutido a seguir. Tal cooperação deverá se dar com potências consolidadas com vistas à transferência de tecnologia – como no caso da parceria com a França, estabelecida em

2008 –, com os demais países da América do Sul para a produção conjunta de sistemas de armas e a integração produtiva e tecnológica entre as cadeias produtivas dos países sul-americanos, ou então, finalmente, com os países da costa ocidental da África a fim de se construir um ambiente estável e livre de armas nucleares na região (BRASIL, 2012; WIESEBRON, 2013).

Nesse sentido, Penha (2010), Aguilar (2013) e Wiesebron (2013), discutem os sistemas de segurança do Atlântico Sul e as relações do Brasil com os países africanos na defesa do território marítimo brasileiro e ressaltam a presença de potências extrarregionais como elemento motivador da cooperação em matéria de segurança e o papel desempenhado, no âmbito da cooperação, pela assistência militar brasileira às forças armadas africanas. A presença constante de dispositivos militares dos EUA na região, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e, concomitantemente, a projeção dos interesses britânicos sobre o Atlântico Sul não apenas marcaram as principais transformações geopolíticas na vertente marítima do entorno estratégico brasileiro, mas também fundamentaram, segundo Penha (2010), a operacionalização dos principais mecanismos de segurança regional criados pelos países costeiros desde então.

Essa dinâmica refletiu-se em mecanismos diversos como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), estabelecido entre os EUA e os países da América do Sul em 1947 e o Acordo de Simonstown, entre África do Sul e Grã-Bretanha, vigente entre 1955-1975, e mesmo na tentativa de criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), cujas bases remontam à década de 1950, por iniciativa argentina e sul-africana e com apoio dos EUA (idem). Além disso, exercícios militares conjuntos patrocinados pelos EUA, dentre os quais se destaca a Operação UNITAS iniciada ainda em 1959 e realizada até os dias atuais, também marcaram o Atlântico Sul no contexto da Guerra Fria (AGUILAR, 2013).

A proposta de criação da OTAS ganharia alento na década de 1970, diante da expansão marítima da União Soviética na África austral, da vitória de governos pró-soviéticos no processo de descolonização africano, da crise do petróleo de 1973 e da retirada da Grã-Bretanha do porto de Simonstown, na África do Sul. Retomavam-se, com isso, os temores quanto à ameaça soviética na região. A década de 1980, por outro lado, marca uma inflexão na pretensão de estabelecimento de um mecanismo de segurança sul-atlântica nos moldes da OTAN. Sob a gestão de Ronald Reagan, os EUA acentuariam os esforços pela criação da OTAS, constituindo, um vasto sistema de defesa que, na prática, significaria uma transposição da OTAN em escala mundial.

Inicialmente, os entendimentos militares entre Argentina, África do Sul – cujas relações, segundo o autor, “eram as melhores possíveis” (PENHA, 2010, p. 4) –, Uruguai, Chile, Brasil e EUA indicavam a consumação do projeto da OTAS. O conflito armado entre Argentina e Grã-Bretanha altera, todavia, esse contexto. Como sintetiza o autor,

[a] Guerra das Malvinas, em 1982, desfez a ilusão argentina de se afirmar militarmente no Atlântico Sul. A utilização da base naval de Simonstown, pela frota britânica, contribuiu para negar a ideia de pacto de defesa regional nos moldes da OTAS. Gerou, igualmente, o descrédito do TIAR ocasionado pelo apoio norte-americano à Grã-Bretanha. *O quadro das relações intra-regionais a partir daí vai evoluir na direção de um projeto de paz e cooperação, sugerido pela Nigéria e empreendida pelo Brasil* (PENHA, 2010, p. 4, grifo nosso).

Da iniciativa de Brasil e Nigéria, conscientes de que o Atlântico Sul constituía uma região de interesses cooperativos e deveria, portanto, ser mantido à parte das tensões extrarregionais e da nuclearização pelas grandes potências, surgiu a proposta de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), submetida à XL Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1985, apesar da oposição da África do Sul e dos Estados Unidos. Em outubro de 1986 foi aprovada a resolução de nº 41/11, materializando a proposta, em virtude da qual “instaura-se um período de *pax atlântica* graças à vitoriosa ofensiva diplomática brasileiro-africana” (PENHA, 2010, p. 4, grifo no original).

Após duas reuniões iniciais, em 1988 e 1990 no Brasil e na Nigéria, respectivamente, e encontros a intervalos irregulares posteriormente<sup>14</sup>, a ZOPACAS entra em um recesso *de facto* após o término da Guerra Fria. Em 2007, todavia, a revitalização da entidade seria o principal tópico da VI Reunião, realizada em Luanda, Angola. Na ocasião, a intenção dos 24 Estados membros<sup>15</sup> em renovar o compromisso firmado em 1986 vinha à tona diante de uma série de transformações que conformavam uma nova realidade para o Atlântico Sul, realidade esta que ganharia ainda mais evidência nos anos imediatamente seguintes: paralelamente à expansão da produção de petróleo em reservas situadas ao longo do Golfo da Guiné, na costa ocidental da África, e às novas descobertas de reservas em águas profundas pelo Brasil, EUA e China

---

<sup>14</sup> Excetua-se a esse baixo perfil da ZOPACAS ao longo da década de 1990 o acréscimo ao seu estatuto, em 1996, de considerações sobre direitos humanos, cooperação política, econômica, científica e cultural e menções ao respeito ao meio-ambiente e à prevenção da pesca ilegal entre os Estados membros (WIESEBRON, 2013).

<sup>15</sup> Compõem a ZOPACAS três Estados sul-americanos (Argentina, Brasil e Uruguai) e vinte e um africanos (África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo).

passaram a intensificar sua presença econômica e militar na região. Destaca-se, nesse sentido, a reativação da IV Frota da Marinha dos EUA para o Atlântico Sul, que havia sido desativada em 1950, e a criação, aliada ao discurso de expansão da ameaça terrorista no continente africano, do *United States Africa Command* (USAFRICOM), em 2008, ambos discutidos no próximo capítulo do trabalho. A crescente postura ofensiva da China sobre o continente africano em termos econômicos, tanto em investimentos em infraestrutura, como em venda de armamentos sem a imposição de condicionamentos políticos deve, igualmente, ser considerada.

Por fim, não se pode dissociar dessas transformações a criação dos mecanismos de integração regional discutidos ao longo da seção anterior, especialmente da UNASUL e do CDS, ambos também em 2008. Comparando as opções políticas do Brasil para os seus dois eixos principais de inserção internacional e as motivações que as condicionam, Aguilar (2013) afirma que:

[o] planejamento de defesa se refere à possibilidade de intervenção de uma grande potência, ou uma coligação de potências, contra as quais o país teria dificuldades de fazer frente. Logo, os arranjos regionais em torno dessas áreas reforçariam o poder de dissuasão, dando um caráter coletivo à necessidade de defesa. É nessa direção que estão a UNASUL, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a ZPCAS [sic] [...] a postura brasileira estaria relacionada com uma atitude preventiva de segurança [...] e com a definição de um panorama mais favorável ao país no sistema internacional em curto prazo, que propriamente a necessidade de uma defesa imediata do território (p. 15).

Ainda no contexto da cooperação transoceânica, outros instrumentos mostraram-se centrais na postura política do Brasil com relação aos seus vizinhos do entorno geopolítico imediato, revelando, além disso, o diálogo existente entre a diplomacia e a defesa sul-atlânticas brasileiras. Aguilar (2013) ressalta o papel da transferência de conhecimento das Forças Armadas brasileiras à semelhança de programas de assistência militar e no contexto da cooperação sul-sul a países da costa ocidental da África, como Namíbia, Angola, Guiné-Bissau, Nigéria, Gabão, Mauritânia, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, entre outros. Corrêa e Flôr (2013), por outro lado, salientam a importância, especificamente, dos Jogos de Guerra – ou simulações estratégicas – como instrumento de presença e cooperação no Atlântico Sul e “como parte inovadora e econômica de uma política de integração brasileira que convida seus vizinhos como parceiros na construção coletiva da paz nessa bacia oceânica” (p. 9).

Dessa forma, com relação às ações de transferência de conhecimento, Aguilar (2013) destaca a assimetria inerente à relação entre o Brasil e os países da costa

ocidental da África, o que torna a cooperação em matéria de segurança e defesa muito mais benéfica àqueles do que, propriamente, ao Brasil. O interesse brasileiro, contudo, volta-se para a capacitação das Forças Armadas daqueles países para que estes possam garantir a paz interna e, conseqüentemente, regional, evidenciando o caráter preventivo das prioridades brasileiras para a região. A cooperação visando à disponibilização de meios e recursos para o fortalecimento das Forças Armadas desses países não apenas amplia a sua capacidade de defesa da soberania do Estado, como também fortalece os contatos, o entendimento e o estabelecimento de arranjos em diversas áreas com tais países no âmbito do Atlântico Sul, o que, segundo o autor, contribui para a garantia da utilização sem constrangimentos desse espaço pelo Brasil.

Dessa maneira, percebe-se que a formação das prioridades de política externa do Brasil – ou a expressão da diplomacia, segundo o argumento de Luis (2011) – têm ressaltado, historicamente, a manutenção do Atlântico Sul como espaço livre de tensões estranhas à região e, sobretudo, livre de armas nucleares eventualmente inseridas por potências extrarregionais, o que se mostrou uma realidade por ocasião da Guerra das Malvinas. Tais prioridades, conforme ressalta Penha (2010), estiveram condicionadas pela presença de grandes potências e pela reação conjunta dos países limítrofes ao Atlântico Sul a tal presença. A conclusão do autor a esse respeito ressalta ainda o risco trazido pela ausência de capacitação naval pelos países costeiros aliada ao esforço diplomático de cooperação:

[a]pesar dos avanços na concepção estratégica de defesa regional, através da UNASUL, o que permanece como dado concreto são os cortes orçamentários das políticas de defesa dos países sul-atlânticos. Essa situação constitui-se num risco para um retorno à situação de dependência da capacitação naval das grandes potências. O risco, neste particular, se manifesta através das pressões feitas pelas potências extrarregionais, para que transformem suas forças navais em milícias armadas para combater o terrorismo, a pirataria e o narcotráfico. Esta pressão é ostensivamente defendida pelos Estados Unidos, sob alegação de que os países do Atlântico Sul não têm ameaças externas, o que induz a constatação de que sua defesa é garantida por eles (Vidigal, 1997:55) (PENHA, 2010, p. 9).

Diante dessas realidades, e em decorrência das recentes descobertas de reservas de petróleo no Pré-Sal, a necessidade não só de aumentar as capacidades de dissuasão do Brasil com vistas à defesa da soberania sobre os recursos encontrados em suas águas jurisdicionais, como também de fortalecer a integração sul-americana e a aproximação com os países da costa ocidental da África são pilares centrais para uma

estratégia defensiva bem-sucedida no Atlântico Sul (OLIVEIRA; CEPIK; BRITES, 2013).

Uma vez situadas as prioridades de defesa e política externa do Brasil para as duas vertentes do seu entorno geopolítico imediato, são discutidas, no capítulo seguinte, as prioridades dos EUA para essas mesmas regiões, quais sejam, a América do Sul e o Atlântico Sul, inserindo-se nesta última a costa ocidental da África.

## **4. A AGENDA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PARA O ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO**

Muito embora a América Latina e, mais especificamente, a América do Sul e o Atlântico Sul não constituam áreas de interesse prioritário para a Grande Estratégia estadunidense, nem sejam tão relevantes como o Oriente Médio, a Europa Ocidental ou a Ásia, as regiões compreendidas pelo entorno estratégico brasileiro encontram-se, conforme discutido anteriormente, condicionadas em primeiro lugar pela realidade de poder prevacente no continente americano, onde há um cenário estratégico de concentração hegemônica de capacidades pelos EUA.

Além disso, a condição de área marginal nas políticas externa e de segurança de Washington não lhe poupou do “enquadramento estratégico mundial” da macro-securitização da Guerra Global ao Terror após os atentados terroristas de 2001 (HIRST, 2011). Por fim, ainda que tais regiões, de fato, não figurem como prioritárias para os EUA, não se pode negligenciar que o país tem mantido uma política de segurança coerente para a América do Sul nas últimas décadas, possivelmente devido ao consenso entre Republicanos e Democratas quanto aos objetivos político-estratégicos a serem explorados nessa área (VILLA; VIANA, 2010). Nesta seção, portanto, buscamos discutir a agenda de segurança dos EUA para as vertentes continental e marítima do entorno estratégico brasileiro.

### **4.1 América do Sul: engajamento, contenção e presença**

Conforme discutido no capítulo anterior, pode-se perceber um gradual processo de busca pelo “desalinhamento” entre os países da região sul-americana e as políticas dos Estados Unidos da América ao longo da última década, decorrente da ascensão de governos progressistas críticos ao modelo neoliberal alinhado ao Consenso de Washington e prevacente ao longo da década de 1990 e, além disso, do fortalecimento das relações Sul-Sul nos âmbitos regional e global (VIZENTINI, 2008). Conforme Pecequillo (2012b), assiste-se, a partir de então, à retomada da autonomia brasileira com relação à Washington, evidenciada, por exemplo, pela IIRSA e, posteriormente, pelo “salto qualitativo” em política externa observado ao longo dos governos de Lula da Silva. Frente aos ganhos de poder conquistados pelo Brasil no período, sobretudo com o reforço do poder brando e com a ascensão a uma posição de liderança entre os países

em desenvolvimento em algumas esferas multilaterais, bem como em decorrência do aprofundamento de iniciativas de articulação regional, e mesmo global, capitaneadas pelo Brasil, processa-se, inicialmente, uma dinâmica de reposicionamento estratégico dos EUA na região. Nesse sentido, segundo Pecequilo (2012b),

[r]egião de fraca presença e projeção militar norte-americana, a América do Sul era percebida como um espaço que demandava ocupação, em particular por conta dos eventos regionais mencionados associados ao incremento da autonomia (48).

Assim, a contrapartida de Washington frente às transformações na região teve início ainda no ano de 2000, sob a administração Clinton, quando do anúncio da Iniciativa Andina Contra as Drogas (ACI), ou Plano Colômbia. Dentre os principais elementos que compõem essa conjuntura ao longo da década de 2000 destacam-se por exemplo a vultosa assistência econômica, política e militar prestada aos governos colombianos desde então e o aumento da presença militar dos Estados Unidos no país como condutor de uma resposta militarizada à questão das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Além disso, a descentralização da infraestrutura militar estadunidense no subcontinente através da instalação de *Forward Operating Locations* (FOL) – também denominadas *Cooperative Security Locations* (CSL) – e a reativação da IV Frota do Atlântico Sul, analisada na próxima seção, assim como a redefinição das guerrilhas colombianas como grupos “narcoterroristas” após os atentados de 11 de setembro de 2001 (uma abordagem que, a propósito, viria a ser refutada pela quase totalidade dos países da região, inclusive pelo Brasil), e a decorrente regionalização de um conflito originariamente interno à Colômbia (MONIZ BANDEIRA, 2009; PECEQUILO, 2012b; PAGLIARI, 2009).

Dessa maneira, as políticas prioritárias dos EUA para a região sul-americana têm oscilado, ao longo da última década, conforme uma tripla dinâmica<sup>16</sup>: por um lado, podem-se observar atitudes de *contenção*, sobretudo diante da ascensão de governos nacional-populistas na América do Sul e da retórica anti-imperialista e mesmo da ameaça de revisionismo emitidos pela Venezuela bolivariana. Além disso, o

---

<sup>16</sup> A dupla dinâmica de contenção-engajamento descrita ao longo do capítulo, à qual se acrescenta a atitude de presença militar dos EUA na região sul-americana – conforme discutido por grande parte da bibliografia mencionada ao longo do capítulo – está baseada na análise de Pecequilo (2012a) sobre o tema das relações bilaterais Brasil-EUA. Interessa ressaltar, segundo a autora, que “[a] dinâmica contenção-engajamento de aliados [...] e inimigos é clássica na política externa dos EUA, podendo-se observar seu “tipo ideal” na Guerra Fria: a contenção da URSS comunista, associada ao engajamento político-econômico do Japão e da Europa Ocidental no bloco ocidental e organismos multilaterais, bem como a contenção estratégico-militar” (idem, p. 106).

estreitamento das relações do governo Hugo Chávez com potências regionais como a Rússia e o Irã contextualiza também a dinâmica de contenção levada a cabo pelos EUA, principalmente durante os governos do presidente republicano George W. Bush (2001 – 2008). Atitudes de *presença*, exemplificadas pela militarização do conflito interno colombiano e pela referida descentralização da infraestrutura militar estadunidense em alguns países do subcontinente compõem, igualmente, uma das faces dessa dinâmica.

Por outro lado, observam-se também políticas prioritárias dos EUA para o entorno estratégico brasileiro que visam ao *engajamento* do Brasil e dos mecanismos de integração regional por ele liderados, como discutido no capítulo anterior. Em parte, o fortalecimento econômico, político, social e diplomático do país nos últimos anos, qualificando-o como uma potência emergente que dispõe de um crescente potencial de ação global, motiva o interesse estadunidense em atraí-lo ou engajá-lo (do inglês, *engage*) de maneira benéfica aos seus interesses tanto no âmbito das relações bilaterais, quanto nas políticas regional e internacional, de maneira mais ampla. Ademais, o interesse no papel do Brasil como ator de estabilização regional em face do projeto bolivariano da Venezuela complementa essa postura de engajamento, expressa, por exemplo, por documentos como o *Global Strategic Assessment* de 2009, a *National Security Strategy* (NSS) de 2010 e o relatório *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*, produzido pelo *think tank Council on Foreign Relations* em 2011, os quais buscam discutir tais prioridades e analisar as perspectivas positivas daí decorrentes para os interesses nacionais dos EUA. De maneira mais ampla, pode-se argumentar, segundo Pecequillo (2012a), que:

[p]ara os EUA, o crescimento do poder dos países emergentes e a sua maior participação nas arenas extra-regionais, incrementando seu alcance global, implica, naturalmente, uma perda de seu próprio poder e a necessidade de lidar com mais variáveis estratégicas na promoção de seus interesses (p. 140).

Assim, analisando a dinâmica do engajamento presente nas prioridades dos EUA para a América do Sul, a autora define a fase entre 2005 e 2012 como uma “mudança de foco”, ou seja, uma fase marcada pelo redirecionamento da política estadunidense da América Latina em direção à América do Sul (PECEQUILO, 2012b). A ênfase dessa dinâmica, ainda que de forma relativamente distanciada, semelhante a uma postura de “indiferença benigna” (CASTRO; SPEKTOR, 2011), recai na relação com o Brasil. Nesse sentido, o estabelecimento de um Diálogo Estratégico em 2005 entre os dois países não apenas espelha, em nível diplomático, o reconhecimento por parte dos

Estados Unidos do novo *status* global do país, como também transmite uma visão do Brasil como um ator estabilizador diante da ascensão da influência venezuelana na subregião sul-americana, de modo que se percebe, desde então, “uma contenção mútua entre EUA, Brasil e Venezuela, estabelecendo uma triangulação estratégica entre os países” (PECEQUILO, 2012a, p. 103).

Outros desenvolvimentos no âmbito das relações bilaterais indicam o interesse dos EUA em engajar um Brasil ascendente no âmbito das relações internacionais. Nesse sentido, Brasil e Estados Unidos assinam, em abril de 2010, o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa. Segundo o Balanço de Política Externa 2003/2010 do Ministério das Relações Exteriores, o instrumento possui uma considerável importância simbólica, tendo em vista o fato de que:

[o] Brasil não possuía um Acordo-Quadro de Cooperação Mútua em Defesa com os EUA desde que o Presidente Geisel denunciara, em 11 de março de 1977, o acordo assinado em 1952. A partir da denúncia do tratado de 1952, a cooperação militar entre os dois países deu-se em bases “ad hoc”, por meio do Escritório de Ligação Militar (ELM), associado à Embaixada dos EUA em Brasília (BRASIL, 2010: 2).

O acordo de 2010 segue em tramitação e busca, ainda segundo o Balanço de Política Externa, “fortalecer o diálogo entre os dois países e abrir novas perspectivas de cooperação nesse campo, em bases equilibradas e mutuamente benéficas” (idem, 2). O Departamento de Estado dos Estados Unidos, por sua vez, ressalta que a assinatura do acordo reflete os interesses em segurança nacional e internacional compartilhados pelos dois países e demonstrados, por exemplo, na resposta de ambos ao terremoto no Haiti, em janeiro de 2010 (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2010). Interessa notar, nesse sentido, a postura pragmática assumida pelo Brasil nessa dinâmica de engajamento: ao mesmo tempo em que há uma aspiração por autonomia e por neutralizar ou marginalizar os EUA de temas relativos à segurança regional – conforme discutimos no capítulo anterior – o envio de tropas para o Haiti pode ser compreendido, como afirmam Villa e Viana (2010), como um sinal a Washington de que o Brasil está interessado em dividir custos políticos e econômicos das missões de paz no continente. Ainda segundo os autores, “essa mensagem é positiva para os Estados Unidos, tendo em vista que eles estão à procura de parceiros com quem dividir os custos da segurança regional” (p. 97, tradução nossa).

Indo ao encontro da mensagem de cooperação transmitida pela assinatura do ato em abril, a *National Security Strategy* de maio de 2010 saúda a liderança do Brasil e

afirma ser do interesse dos Estados Unidos ir além das ultrapassadas divisões Norte-Sul e alcançar progressos em temas bilaterais, hemisféricos e globais (WHITE HOUSE, 2010). O documento consiste, segundo Svartman (2012), em uma ruptura importante com a “doutrina Bush”, criticando o unilateralismo militar e defendendo soluções coletivas e a formação de alianças e parcerias para a construção de um sistema internacional no qual todas as nações tenham direitos e responsabilidades. Não se pode ignorar, no entanto, que a postura expressa pela NSS de 2010, de certa forma, atualiza a tese sustentada em artigo publicado na *Foreign Affairs*, em 2008, pela então secretária de Estado Condoleezza Rice, segundo a qual o Brasil e os demais países emergentes possuem relevância no sistema internacional e na diplomacia dos EUA, sobretudo diante da perspectiva de uma eventual nova ordem multipolar sob a liderança de Washington (PECEQUILO, 2012a). Ademais, o Brasil é citado seis vezes ao longo do texto da NSS de 2010 e descrito como uma “nação crescentemente influente”, juntamente com África do Sul, Índia e Indonésia (WHITE HOUSE, 2010: 3).

Por fim, cabe ressaltar a criação do Primeiro Diálogo de Cooperação em Defesa (DCD) Estados Unidos-Brasil, sob a orientação da presidente Dilma Rousseff e do presidente Barack Obama durante o encontro em Washington, no início do mês de abril de 2012. O estabelecimento do Diálogo insere-se nos desenvolvimentos recentes das relações bilaterais, na esteira da aproximação firmada com o acordo de 2010, e reflete, além disso, a visão do Departamento de Defesa dos Estados Unidos sobre a importância da parceria com o Brasil em um contexto de crise financeira internacional e de restrições orçamentárias. Segundo o então Secretário de Defesa dos EUA, Leon E. Panetta, a parceria com o Brasil em um contexto de crise internacional assume relevância tendo em vista que:

[os] Estados Unidos, assim como outros países, estão enfrentando restrições orçamentárias com relação ao futuro. E o que nós acreditamos ser a melhor forma de lidar com o futuro é desenvolver parcerias, alianças [e] relacionamentos com outros países, [para] compartilhar informações, compartilhar assistência, compartilhar capacidades (PELLERIN, 2012, tradução nossa).

Em resumo, percebe-se que houve, de fato, uma elevação da relevância da América do Sul, e sobretudo do Brasil, no quadro mais amplo de engajamento de países emergentes pelos EUA no contexto do declínio relativo da potência unipolar nos últimos anos. Fundamentam essa revisão de prioridades externas dos Estados Unidos da América, por um lado, a adequação de parcerias historicamente estabelecidas e de novas

parcerias às também novas condições de poder, bem como a divisão de tarefas e de responsabilidades regionais visando à minimização e à distribuição dos custos da hegemonia regional e da unipolaridade sistêmica, e mesmo – como no caso da Venezuela – do monitoramento de eventuais Estados revisionistas.

Nesse sentido, e retomando a discussão de Diniz (2006) acerca dos mecanismos utilizados pela potência unipolar a fim de minimizar ou distribuir os custos da manutenção do *status quo* e, concomitantemente, assegurar a possibilidade de intervencionismo nas diversas balanças regionais de poder, a postura dos EUA com relação à América do Sul e, mais especificamente, ao Brasil busca atrair o potencial representado por um Brasil “crescente” ou “global” – segundo as qualificações trazidas pelo *Global Strategic Assessment* e pelo relatório *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations*, respectivamente – e por mecanismos de cooperação multilateral desenvolvidos recentemente na região que, apesar de excluírem a participação de Washington, apresentam igualmente oportunidades positivas para os interesses dos EUA. Conforme argumenta Hurrell (2006),

os Estados Unidos maximizam seu poder promovendo formas de regionalismo tão precariamente institucionalizadas [*loosely institutionalized*] a ponto de não submeterem nem constrangerem os EUA, mas que, ao mesmo tempo, contribuem para minar ou prevenir a emergência de outros agrupamentos regionais menores que possam emergir como desafiadores efetivos dos EUA. Esse padrão é visível nos casos tanto da região da Ásia-Pacífico, como nas Américas (p. 9, tradução nossa).

A abordagem regional – e mesmo internacional – do Brasil no sentido de ressaltar os valores de inclusão social, democracia, estabilidade política, direitos humanos e aumento da participação dos países emergentes nas grandes decisões internacionais, ainda que não seja idêntica ao conteúdo do discurso estadunidense sobre esses temas, converge com alguns interesses prioritários dos EUA para a região sul-americana. A postura de mediador e estabilizador do Brasil diante do projeto bolivariano da Venezuela serve, por exemplo, aos interesses da distribuição de custos políticos e financeiros da manutenção do *status quo* regional pelos EUA (BODMAN; WOLFENSOHN, 2011; BRANDS, 2010; CRONIN, 2009; PAGLIARI, 2009; PECEQUILLO, 2012a).

Associadas à postura de engajamento com relação à América do Sul e ao Brasil, as iniciativas dos EUA de *presença* e de *contenção* para essa região do entorno estratégico brasileiro gravitam, principalmente, em torno da sub-região andina, ainda

que não estejam a ela restritas. O reposicionamento estratégico dos EUA na América do Sul ao longo dos últimos anos aliou às preocupações tradicionais com relação à estabilidade regional benéfica aos interesses político-econômicos de Washington os impactos da macro-securitização da Guerra Global ao Terror sobre a região. Em virtude dessa nova dinâmica na condução de política externa dos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001, tornaram-se prioridades estadunidenses a militarização do combate às drogas e a busca pela ampliação da presença em áreas consideradas como refúgio (*safe haven*) para atividades terroristas, como no caso do conflito interno colombiano e da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai<sup>17</sup>, respectivamente. Além disso, dentre as “novas ameaças” compreendidas pelo conceito de *segurança multidimensional*, proposto pelos EUA na Conferência Especial de Segurança da OEA, ocorrida em 2003, encontram-se a securitização<sup>18</sup> do narcotráfico, do terrorismo e de governos que protejam ou patrocinem grupos terroristas (BUZAN, 2006; BUZAN; WÆVER, 2009; PAGLIARI, 2009; HIRST, 2011).

Moniz Bandeira (2009) e Hirst (2011) ressaltam, nesse sentido, o papel assumido pelo *U.S. Southern Command* (USSOUTHCOM, ou Comando Sul) na condução dos interesses prioritários dos EUA para a América do Sul ao longo da última década. Inscritas na política de descentralização da presença militar estadunidense na região – por meio da expansão de sua infraestrutura na região, com o fechamento de bases no Panamá e no Equador e, em contrapartida, com o estabelecimento de instalações menores e de baixo custo utilizadas nas operações antidrogas na Colômbia, e

---

<sup>17</sup> Sousa e Soligo (2011) discutem a instrumentalização ideológica e material do “mito do terror” na região de fronteira entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai, o qual vem sendo construído pelos EUA pelo menos desde o atentado terrorista perpetrado contra a embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, cuja autoria – embora tenham sido cogitadas a influência do Irã e da Síria na ação – não foi até hoje confirmada. Após os ataques de 11/09/2001, cresceu, segundo os autores, a pressão por parte dos EUA no sentido de associar a região ao envolvimento direto e ao financiamento ao terrorismo, em virtude não só da presença de uma considerável comunidade de origem árabe na região em um ambiente com alta criminalidade, mas também devido aos interesses econômicos e estratégicos – isto é, devido à reserva de água potável contida no Aquífero Guarani – nessa área. A despeito da contrariedade dos três países quanto à ênfase estadunidense na presença de células terroristas na região, Brands (2010) destaca, por outro lado, o interesse do Brasil em atuar conjuntamente com os EUA a fim de garantir a segurança de “regiões caóticas” como a Tríplice Fronteira.

<sup>18</sup> A teoria da securitização, desenvolvida nos trabalhos da Escola de Copenhague, refere-se ao processo em que uma questão é apresentada em termos de “segurança”, isto é, como uma ameaça existencial urgindo medidas extraordinárias. Isto implica dizer que “segurança”, tal como se entende convencionalmente, representa a reificação de um campo de práticas específicas. Nesse sentido, a securitização refere-se a um nível específico da política por onde certas questões passam a ser designadas como ameaças existenciais e, portanto, demandam um estado de exceção, uma suspensão da política normal, justapondo-se acima desta, de modo que a ameaça possa ser prioritariamente combatida por meio da mobilização de recursos que, de outra maneira, seriam impossíveis de se obter (Wæver, 1995).

pelo estacionamento de tropas e de equipamentos, sobretudo, na Colômbia e no Peru, mas também no Suriname e na Guiana –, bem como através da crescente realização de exercícios militares conjuntos, as atividades do USSOUTHCOM caracterizam a face de *presença* característica da tripla dinâmica (*engajamento–presença–contenção*) que orienta as prioridades de política externa e segurança dos EUA para a vertente continental do entorno estratégico brasileiro. Hirst (2011) afirma, inclusive, que o Comando Sul constitui a organização oficial dos EUA mais engajada na região sul-americana, contando com pessoal em número superior à quantidade de funcionários voltados para temas sul-americanos nos departamentos de Estado, Comércio, Tesouro e Agricultura. Muito embora a autora não argumente no mesmo sentido de Moniz Bandeira (2009) e de Pagliari (2009)<sup>19</sup>, que destacam o caráter intervencionista e que privilegia o uso da força pelos EUA, Hirst (2011) afirma que:

[a] presença militar norte-americana constitui um fator de desassossego para a maioria dos governos sul-americanos – especialmente o Brasil e a Venezuela – que, desde o lançamento do Plano Colômbia em 2000 manifestam preocupação quanto as suas implicações para a estabilidade da região [...] Desde então colocou-se para a região o desafio de conciliar uma visão defensiva frente ao automatismo que caracteriza a macro-securitização e a necessidade de encontrar áreas de cooperação com os Estados Unidos (p. 116).

Ainda com relação à presença militar estadunidense no conflito interno colombiano, Pecequillo (2012a) destaca o “endurecimento” das ações mencionadas anteriormente com a transição dos governos George W. Bush e Barack Obama, a partir de 2009. Esse processo, no entanto, começa a ser revertido com a presidência de Juan Manuel Santos na Colômbia, cuja política externa tem se caracterizado por uma abordagem menos diretamente associada à parceria com Washington e mais afeita ao pragmatismo, ao multilateralismo na região e a um contato mais amplo com o Brasil – sem que, com isso, a política de barganha desenvolvida pela Colômbia com relação à posição de liderança brasileira e às possibilidades de uma alternativa de integração pela Aliança do Pacífico ou de opção pelo *bandwagoning* com os EUA tenha sido

---

<sup>19</sup> Os autores ressaltam, respectivamente, o propósito dos EUA em “ocupar militarmente a América do Sul, usando tanto quanto possível as forças militares dos próprios países hospedeiros, a fim de assegurar o controle sobre suas reservas de petróleo, água e biodiversidade” (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 61) e a constatação de que, “os Estados Unidos privilegiam a força sobre a diplomacia na resolução de problemas da região, como se nota na primazia do Comando Sul em ser o interlocutor com os Estados da região” (PAGLIARI, 2009, p. 2010). Moniz Bandeira (2009) é, inclusive, bastante mais enfático ao destacar a posição da Colômbia, sob o governo Álvaro Uribe (2002-2010) como um “enclave”, um país cujo papel na região assemelha-se ao de Israel no Oriente Médio, e mesmo como um “aríete dos Estados Unidos, contra o flanco da América do Sul, particularmente do Brasil, a partir da Amazônia” (p. 61-62).

abandonada (FLEMES; WEHNER, 2012). Ademais, o uso de bases estadunidenses na Colômbia foi recentemente vetado pelo legislativo colombiano, sugerindo o início de uma inflexão desse processo (PECEQUILO, 2012a).

Devem-se considerar, além disso, os impactos da crise financeira de 2008 sobre a agenda de segurança internacional dos EUA. A esse respeito, Duarte (2013a) destaca a cautela de Washington em buscar mecanismos de equilíbrio e de intervenção de baixo custo, sobretudo em virtude dos gastos com as guerras do Afeganistão e do Iraque. Os EUA buscam, ainda segundo o autor, “mecanismos tecnológicos e políticos que garantam atuações eficientes e delegadas a países que tenham objetivos de política externa convergentes com os seus” (p. 28-29), ao passo que são priorizadas “relações bilaterais e multilaterais limitadas com o objetivo de produzir algum tipo de contenção ou mesmo atrito com seus principais rivais: Rússia e, principalmente, China” (p. 27).

Nesse sentido, importa perceber que as prioridades dos EUA na América do Sul se voltam também para o aspecto da contenção, presente, por um lado, na postura da superpotência frente à ascendência da Venezuela na América do Sul não só com um projeto alternativo ao do Brasil e com uma acentuada retórica anti-hegemônica, mas também com estreitos laços político-militares com países como Rússia e Irã, ambos potências regionais em suas regiões. Os EUA condenaram o comportamento da Venezuela, aliás, como potencial ameaça à região, devido à recente intensificação de investimentos em armamentos pelo governo bolivariano e ao fato de que a Rússia tenha se tornado o maior provedor de material bélico à Venezuela a partir de 2006 – fazendo com que a transferência russa de armamentos para a América Latina aumentasse em 900%. Pagliari (2009) afirma, nesse sentido, que:

[e]m razão das compras promovidas pela Venezuela, os Estados Unidos apontaram-nas como potencial ameaça à região, salientando as aquisições efetuadas como excessivas e desproporcionais ao tamanho venezuelano. Ao mesmo tempo buscaram impedir o fornecimento por outros países, da mesma maneira impedem a venda de armas por empresas norte-americanas, sob o argumento de que a Venezuela não colabora no combate ao terrorismo (p. 107).

Por outro lado, a dinâmica de contenção também está inserida em alguns aspectos da ação política de Washington frente aos interesses brasileiros em obter autonomia de capacidades, sobretudo quanto à construção de uma marinha de águas azuis, à obtenção de tecnologia capaz de produzir veículos lançadores de satélites e de satélites com integral domínio tecnológico, bem como aprofundar o domínio da energia nuclear e fortalecer da base industrial de defesa (PECEQUILO, 2012a; SVARTMAN,

2012). Nesse contexto, Svartman (2012) aponta como alguns dos principais pontos de atrito entre os documentos de defesa dos dois países a intenção do Brasil em desenvolver “tecnologias duais, especialmente o VLS e a energia nuclear, e as políticas estadunidenses de cerceamento tecnológico que frequentemente são apresentadas como corolário da não proliferação das armas de destruição em massa” (p. 34).

#### **4.2 Atlântico Sul: supremacia, engajamento, presença e contenção no mar**

Na seção anterior, situaram-se as prioridades de segurança e política externa dos Estados Unidos da América para a vertente continental do entorno geopolítico imediato do Brasil, uma das regiões consideradas prioritárias para os interesses nacionais brasileiros e para a inserção internacional do país. Tais prioridades, conforme discutimos, pautam-se pelas posturas de engajamento, presença e contenção, em torno das quais se manifesta a ação política contemporânea de Washington para a América do Sul. Nesta seção do trabalho, serão discutidas as prioridades de segurança e política externa dos EUA para o Atlântico Sul, a vertente marítima do entorno estratégico brasileiro.

Dessa forma, para que se compreenda a atual agenda de segurança dos EUA com relação à região do Atlântico Sul, devem-se considerar dois aspectos: primeiramente, não é possível negligenciar a configuração do sistema internacional, conforme discutimos anteriormente. Segundo o argumento de Diniz (2006), essa configuração diz respeito a uma condição intermediária, distinta da hegemonia global inatingível, conforme Mearsheimer (2001), e igualmente distinta de uma condição de bipolaridade ou de multipolaridade, em que há mais de um polo de poder no sistema. Assim, em nível sistêmico, ainda que haja outras potências regionais, estas detêm substancialmente menos poder do que o polo do atual sistema internacional, os EUA. Em nível regional, contudo, prevalece a concentração inquestionável de capacidades hegemônicas por Washington (DUARTE, 2011). A supremacia naval dos EUA – da qual o Brasil, aliás, se beneficia tremendamente, em virtude da proteção ao fluxo marítimo de comércio (PROENÇA JÚNIOR; DINIZ, 2008) – ao mesmo tempo conforma e reflete essa condição única de poder.

Além disso, a discussão acerca das prioridades dos EUA para o Atlântico Sul não se dissocia do perfil de atuação externa analisado na seção anterior, qual seja, a tríade *engajamento, contenção e presença*. Uma vez assegurado o “comando dos comuns” (POSEN, 2003 apud DUARTE, 2013a), isto é, o domínio quase absoluto da

órbita terrestre, dos acessos marítimos a partir dos oceanos e a capacidade de impor e sustentar a supremacia aérea acima dos 15 mil pés, as prioridades dos EUA orientam-se tanto para a contenção de Estados rivais e da sua influência no continente americano – sobretudo Rússia e China –, como para a contenção das chamadas novas ameaças, dentre as quais se destacam o terrorismo, o tráfico de armas de destruição em massa, as organizações criminosas, assim como contrabandistas, traficantes de drogas e piratas (MARTINS, 2008).

A postura de engajamento, por sua vez, reflete igualmente a ênfase no conceito de “segurança multidimensional”, proposto pelos EUA em 2003 no âmbito da OEA e diretamente ligado à contenção das chamadas novas ameaças. Nesse sentido, a ação dos EUA busca engajar as marinhas dos países sul-americanos através de manobras conjuntas bilaterais e multilaterais, com o objetivo de estabelecer laços de confiança mútua e direcionar, por assim dizer, as forças navais da região a empenharem-se na estruturação de marinhas de águas marrons e verdes, capazes, portanto, de cooperar no esforço de contenção das novas ameaças, em detrimento de projetos voltados para marinhas de águas azuis<sup>20</sup>.

Como afirma o almirante Armando Vidigal acerca do cenário estratégico vislumbrado pelos EUA no pós-Guerra Fria, o “novo mantra” da Marinha dos EUA nesse contexto refere-se a) à necessidade de desenvolver embarcações com capacidade para operar próximo do litoral inimigo e também de trabalhar em coligação com outros países em *águas marrons* – ou seja, em ambientes formados pelos rios e pela interface mar-terra –, b) garantir o litoral nacional, ou *águas verdes*, e c) manter o domínio e a primazia em alto-mar, isto é, em *águas azuis* (VIDIGAL, 2010). O Capitão-de-Mar-e-Guerra Antônio Carlos Teixeira Martins, indo ao encontro do argumento do Almirante Vidigal, situa a nova estratégia marítima dos EUA no contexto mais amplo da globalização e, mais recentemente, do cenário pós-11 de setembro de 2001. Assim, não apenas uma interdependência cada vez maior das economias em escala global, a qual depende em grande medida das rotas de comércio marítimas, mas também a busca por novos poços de petróleo situados no mar por diversos países e a introdução das novas ameaças na agenda global dos EUA – e as implicações decorrentes desses dois fatores

---

<sup>20</sup> Vidigal (2010) discute o significado desses conceitos: “[a] expressão “*brown water Navy*”, Marinha das águas marrons, tira o seu nome do fato das águas do rio serem marrons (barrentas seria melhor). Assim, portanto, o termo passou a ser aplicado às pequenas canhoneiras e navios patrulha próprios para operação fluvial. O termo vinha se juntar aos termos “Marinha das águas verdes” e “Marinha das águas azuis”, respectivamente relativas à Marinha com capacidade de operarem águas costeiras e à Marinha para operar nas águas oceânicas” (p. 8).

para a segurança internacional – são elencadas pelo autor como motivadores para a emergência de uma nova estratégia marítima dos EUA (MARTINS, 2008).

Conseqüentemente, faz parte da estratégia marítima dos EUA – ainda que dentro das condições do “novo mantra” mencionado por Vidigal (2010) – a participação efetiva das marinhas de outros países, bem como de guardas-costeiras, de organizações não-governamentais e de organismos internacionais, a fim de aumentar a proteção marítima internacional e, além disso, distribuir os custos inerentes a um tal objetivo. Para o Atlântico Sul, no entanto, devem-se considerar alguns aspectos específicos. Primeiramente, a convivência da disposição dos EUA em partilhar a tarefa da proteção marítima sob as condições do “novo mantra” com a realidade de cortes orçamentários no setor de defesa dos países sul-atlânticos. Nesse sentido, é interessante retomar o argumento de Penha (2010), aludido anteriormente, a respeito de uma eventual situação de dependência da capacitação naval com relação às grandes potências, bem como do risco de que as forças navais dos países do entorno estratégico brasileiro sejam transformadas como que em “milícias armadas” para combater o terrorismo, a pirataria e o narcotráfico, em virtude da pressão ostensivamente defendida pelos Estados Unidos quanto à ausência de ameaças externas dos países do Atlântico Sul. Deve-se ressaltar, no entanto, que o projeto brasileiro de desenvolvimento de capacidades navais visando à negação do uso do mar, ao controle de suas águas jurisdicionais e mesmo à projeção de poder, por meio da estruturação de uma marinha efetivamente de águas azuis, diverge dessa postura estadunidense, inserindo-se, portanto, no limiar entre as posturas de engajamento e de contenção do Brasil pelos EUA discutidas na seção anterior.

Ademais, um elemento central da estratégia dos EUA para a região refere-se à reativação, em 2008, da IV Frota da Marinha dos EUA para o Atlântico Sul – que fora desativada em 1950 – concomitantemente à criação, aliada ao discurso de expansão da ameaça terrorista no continente africano, do USAFRICOM no mesmo ano. Importa observar que a análise predominante dentre as lideranças políticas<sup>21</sup> e os analistas sul-

---

<sup>21</sup> Sobre a reação do governo brasileiro ao anúncio da reativação da IV Frota da Marinha dos Estados Unidos, Castro Neves e Spektor (2011) afirmam que: “A desconfiança brasileira da presença militar americana na região já podia ser sentida ainda em 2008, quando do anúncio da reativação da Quarta Frota da Marinha dos Estados Unidos. Em julho de 2008, o presidente Lula chegara a dizer: “Nós agora descobrimos petróleo em toda a costa marítima brasileira, a 300 quilômetros da nossa costa, e nós, obviamente, queremos que os Estados Unidos nos expliquem qual é a lógica desta Quarta Frota”. Na percepção brasileira, a atuação americana na Colômbia e a Quarta Frota são vistas como parte de um conjunto mais ou menos coerente de iniciativas emanadas de Washington. A percepção ainda goza de raízes profundas no Brasil, segundo a qual a abordagem americana para a América do Sul é de controle estreito ou interesse inquestionável” (p. 153).

americanos relaciona a reativação da IV Frota ao fortalecimento de mecanismos autônomos de cooperação regional – sobretudo à criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano –, paralelamente às recentes descobertas de enormes jazidas de petróleo no Atlântico Sul. A tônica do discurso estadunidense recai, por outro lado, no auxílio ao USSOUTHCOM, à Guarda Costeira dos EUA e às forças-tarefa interagências civis em medidas de proteção dos espaços marítimos sul-atlântico e caribenho frente ao crime organizado transnacional em direção aos EUA (sobretudo o tráfico de drogas oriundas da América do Sul em direção à enorme demanda nos EUA); além disso, as perspectivas de cooperação naval decorrentes da maior presença estadunidense na região são enfatizadas pelo discurso estadunidense.

Assim, autores como Moniz Bandeira (2009), Pecequilo (2012a; 2012b), Fiori (2013) e Penha (2010) argumentam no sentido de ressaltar a estreita relação entre a reativação da IV Frota, as descobertas de jazidas de petróleo na camada Pré-Sal – que “inseriram o Brasil no mapa geopolítico do petróleo” (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 68) – e de gás na costa angolana, e a postura tradicional, analisada na seção anterior, de presença militar dos EUA no continente. O estabelecimento de um comando militar específico para o continente africano, o USAFRICOM, em um contexto de avanço diplomático e econômico das potências emergentes sobre a África, também é ressaltado pelos autores como medida de militarização da região do Atlântico Sul, indo de encontro aos interesses brasileiros e africanos no sentido de preservar o oceano como zona desmilitarizada e desnuclearizada sob a égide da ZOPACAS. Os autores destacam, além disso, a tentativa dos EUA, a partir da reativação da IV Frota, em responder “aos avanços chineses e indianos na América Latina, e ao incremento da cooperação militar entre Venezuela e Rússia (e da aproximação da Venezuela com o Irã)” (PECEQUILO, 2012b). Por fim, pode-se argumentar inclusive, conforme Pecequilo (2012a), que a medida

é uma busca de recuperação do espaço geopolítico no hemisfério diante do incremento da presença da China na América do Sul em busca de matérias-primas como alimentos e recursos energéticos, somada a suas ações de fortalecimento político de alianças de geometria variável com o Brasil (p. 112).

No entanto, ainda que o estacionamento permanente de uma frota específica para toda a área ao sul de Porto Rico não possa estar, evidentemente, dissociado dos objetivos e da nova postura da Grande Estratégia dos EUA assumida ao longo dos anos 2000 para esta região, deve-se considerar que:

[sua restauração [da IV Frota] não significa maior mudança nas atividades militares dos Estados Unidos no Atlântico Sul, uma vez que 38% do seu comércio global se realiza com países do hemisfério, 34% do petróleo que importa provém da região e 2/3 dos navios que transitam pelo Canal do Panamá destinam-se aos portos americanos. Apenas oficializou uma presença que de fato nunca deixou de existir, mas visando a demarcar e reafirmar o Atlântico Sul como área sob seu domínio (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 71).

Nesse sentido, a reativação da IV Frota em 2008, em última instância, apenas explicitaria a condição de concentração hegemônica inquestionável de capacidades pelos EUA no continente americano, à qual aludimos no início desta seção.

Se as percepções brasileiras e sul-americanas quanto à presença de uma frota naval estadunidense específica para o Atlântico Sul recaem, majoritariamente, sobre as posturas de contenção e presença militar exercidas historicamente pelos EUA na região, o auxílio prestado a ações de combate ao crime organizado transnacional em suas diversas formas constitui o principal foco das missões empreendidas atualmente pela Frota, segundo o Almirante Kurt Tidd, Comandante da IV Frota e das Forças Navais do USSOUTHCOM entre agosto de 2011 e junho de 2012. Nesse contexto, estão inseridas, por exemplo, medidas de apoio militar à atuação de agências civis estadunidenses no combate ao contrabando de entorpecentes, pessoas, armas ou quaisquer outros ilícitos cometidos por organizações criminosas transnacionais. Ações de monitoramento do contrabando juntamente a Guardas Costeiras locais, bem como o estreitamento de relações com as forças navais de nações parceiras – tanto no âmbito bilateral, como multilateral – e a atuação no suporte a operações humanitárias, a exemplo do Haiti, seriam, ainda segundo o Almirante Tidd, os principais objetivos da IV Frota (FARAM, 2012).

Com relação ao potencial de cooperação bilateral Brasil – EUA proporcionado pela presença da IV Frota na região do Atlântico Sul, importa também considerar o argumento de Brands (2010), para quem:

o que foi amplamente ignorado em meio à comoção diplomática acerca da reativação da 4ª Frota foi que esta medida dará aos Estados Unidos melhor habilidade para interagir com a Marinha Brasileira em assuntos que se estendem do treinamento e das manobras conjuntas à patrulha do Atlântico Sul (p. 59, tradução nossa).

Essa visão converge com a posição do Capitão-de-Mar-e-Guerra Antônio Carlos Teixeira Martins, segundo o qual os interesses que unem as marinhas brasileira e estadunidense dizem respeito às novas maneiras de combater o terrorismo, ao combate

aos crimes transnacionais e à cooperação em segurança marítima internacional. Muito embora o Brasil não enfrente qualquer ameaça militar no presente, afirma Martins (2008), futuras ações contra os suprimentos de água e energia, o posicionamento das fronteiras ou a biodiversidade, assim como o terrorismo internacional e crimes transnacionais são possíveis ameaças a serem enfrentadas. Nesse sentido, o Almirante Vidigal é taxativo ao afirmar que “[s]omos extremamente vulneráveis às chamadas ‘novas ameaças’” e que, enquanto o narcotráfico, o contrabando e a pesca ilegal são ameaças já configuradas, “o terrorismo e a pirataria são ameaças que se podem tornar efetivas a qualquer momento” (VIDIGAL, 2010, p.14). O aumento da cooperação entre as marinhas, portanto, interessa à Marinha do Brasil e pode vir a acontecer através de medidas como o intercâmbio das ações de inteligência, a realização de exercícios combinados e o intercâmbio acadêmico, doutrinário e de tecnologia, desde que “aquele país [os EUA] assuma uma postura de real participante e não a de um tutor e que demonstre a efetiva intenção de realizar um intercâmbio operacional e tático” (MARTINS, 2008, p 32).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, procuramos situar as agendas de segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América para as regiões inseridas no entorno estratégico brasileiro e consideradas prioritárias para os interesses do Brasil segundo os principais documentos de defesa nacional. Utilizamos a noção de agendas de segurança com referência às intenções e ações políticas dos Estados aqui analisados – ou às suas prioridades de defesa e política externa – cujo objetivo seja a garantia da segurança nacional, isto é, a garantia da sobrevivência e a consecução dos interesses nacionais diante de ameaças emanadas, majoritariamente, do âmbito externo.

Em um primeiro momento, discutimos a proposição do conceito de *entorno estratégico brasileiro* pela Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 – posteriormente reformulado como *entorno geopolítico imediato* pelo Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 – no contexto da recente produção de documentos oficiais que buscam normatizar a defesa nacional no Brasil. A produção do eixo normativo básico da defesa nacional, como vimos, reflete a construção de políticas públicas inerentes às democracias e deve ser compreendida, portanto, como um esforço no sentido de se conferir transparência às relações entre civis e militares e à gestão pública dos recursos de defesa, tanto para setores internos do país, quanto para os demais Estados do sistema internacional.

A definição de um entorno estratégico brasileiro pela PDN de 2005 representou uma alteração muito significativa nesse processo em desenvolvimento há mais de uma década e meia. Isso porque a ampliação do interesse do Brasil para além da porção continental da América do Sul, incorporando também o Atlântico Sul e a costa ocidental do continente africano como áreas prioritárias para a defesa nacional, refletiu o reconhecimento explícito dos setores ligados à formulação das políticas externa e de defesa quanto à necessidade de proteção extraterritorial dos interesses da defesa nacional em uma fase de aprofundamento da dinâmica de inserção internacional de segurança do Brasil. Essa dinâmica, conforme discutido, foi sustentada pela adesão a regimes internacionais e pelo estabelecimento de compromissos e responsabilidades junto a organismos multilaterais e aos demais Estados da região, bem como pelo aumento da autonomia e pelos ganhos de poder relativo do Brasil no sistema internacional.

A opção metodológica do trabalho em tomar essa formulação conceitual como referencial para a discussão das agendas de segurança do Brasil e dos Estados Unidos da América decorre, portanto, do significado e da importância dessas alterações para o debate acerca da estratégia de inserção internacional de segurança do Brasil.

O intuito de não restringir a discussão do trabalho exclusivamente à agenda de segurança do Brasil para o seu entorno estratégico, mas sim de estendê-la às prioridades de defesa e política externa dos Estados Unidos da América para essas regiões, foi motivado não apenas por estarem os objetivos de política externa e de defesa brasileiros condicionados, em primeiro lugar, pela realidade de poder prevaiente no continente, como também pela condição histórica dos EUA como um interlocutor onipresente dos processos de formulação e condução dessas políticas pelo Brasil. Dessa forma, o primeiro capítulo do trabalho dedicou-se à análise do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), do significado da condição de hegemonia regional dos EUA no continente americano e das implicações que decorrem dessa condição para o Brasil e para o seu entorno geopolítico imediato.

Observamos que há ambiguidades resultantes tanto da condição de hegemonia regional pelos EUA, que informa e condiciona as opções de política externa e de defesa do Brasil, quanto da primazia brasileira diante dos demais países da América do Sul em termos de poder concreto e poder potencial. Assim, além de objeto de um olhar permanente e primeiro fator contextual que condiciona a atuação externa e a busca por autonomia pelo Brasil, os EUA, em virtude da própria condição de hegemonia regional incontestável, asseguram o provimento de segurança, por exemplo, a eventuais riscos às rotas marítimas pelas quais trafega a quase totalidade do comércio externo brasileiro, conforme discutimos na seção dedicada ao Atlântico Sul no terceiro capítulo do trabalho. Ao mesmo tempo, os mecanismos de cooperação multilateral desenvolvidos recentemente na América do Sul por iniciativa e sob liderança do Brasil – destacando-se a UNASUL e, sobretudo, o CDS – pretendem preencher um vácuo até então tradicionalmente ocupado por Washington na região em assuntos de defesa e segurança, buscando assim minimizar o papel dos EUA em questões regionais.

Incentivos à cooperação e à contestação coexistem, em decorrência dessas ambiguidades, tanto nas relações entre o Brasil e os EUA, como nas próprias relações do Brasil com os países do seu entorno estratégico. Ao longo do segundo capítulo, dedicado à agenda de segurança brasileira, analisamos o desenvolvimento do esforço de integração regional sob liderança do Brasil nas últimas décadas, bem como as

prioridades brasileiras de capacitação e cooperação para o domínio das águas jurisdicionais, a negação do uso do mar e a projeção de poder. A criação da UNASUL e do CDS, conforme discutimos, assume relevância nessa dinâmica. Além disso, revela a prioridade conferida ao estabelecimento de mecanismos regionais amplos, abrangendo a totalidade dos países da vertente continental do entorno estratégico brasileiro e buscando limitar a ação unilateral de Washington na América do Sul, e expressa o intuito do país em constituir um fórum único da região, sob a sua liderança, para atuar em organismos internacionais. Não se pode negligenciar, todavia, a dimensão de contestação presente na diplomacia de países como Colômbia, Argentina, Chile e Venezuela diante da pretensão de liderança regional pelo Brasil, nem os obstáculos daí decorrentes para a condução da diplomacia brasileira para a região.

Concomitantemente, observa-se o redimensionamento das relações entre o Brasil e os EUA, marcado pela postura mais incisiva do Brasil em matérias de defesa e segurança e por um comportamento que procura ora engajar, ora conter a emergência do Brasil nos âmbitos regional e global por parte dos EUA. O interesse na estabilidade e na divisão de tarefas e de responsabilidades regionais, visando à minimização e à distribuição dos custos da hegemonia regional e da unipolaridade sistêmica em um contexto de restrições orçamentárias, mostra-se convergente e motiva a busca dos EUA em engajar um Brasil ascendente. Ademais, percebe-se que a postura de mediador e estabilizador do Brasil diante do projeto bolivariano da Venezuela serve aos interesses da distribuição de custos políticos e financeiros da manutenção do *status quo* regional pelos EUA. A cooperação marítima contra o crime organizado transnacional interessa, por fim, tanto a interesses estadunidenses quanto à Marinha do Brasil, muito embora ainda haja uma série de desconfianças por parte do Brasil quanto ao real significado da reativação da IV Frota da Marinha dos EUA, em 2008.

O aspecto de contenção presente na ação política de Washington para o entorno estratégico brasileiro não se volta, no entanto, exclusivamente à emergência da Venezuela nos contextos sul-americano e caribenho e à proximidade desse país a grandes potências com aspiração à hegemonia em suas regiões, como Rússia e Irã. Conforme discutimos ao longo do terceiro capítulo, a dinâmica de contenção também está inserida em alguns aspectos da agenda de Washington frente aos interesses brasileiros de obtenção de autonomia de capacidades, sobretudo quanto à construção de uma marinha de águas azuis, à obtenção de tecnologia capaz de produzir veículos lançadores de satélites e de satélites com integral domínio tecnológico, bem como de

aprofundar o domínio da energia nuclear e fortalecer a base industrial de defesa. De fato, o crescimento do poder dos países emergentes e o incremento do seu alcance global implicam, para os EUA, a necessidade de lidar com mais variáveis estratégicas na promoção dos seus interesses, o que lhes impõe maiores custos para a manutenção do *status quo* internacional.

Ao mesmo tempo, a aspiração brasileira em incrementar a sua autonomia de poder e em alçar-se a uma condição de liderança nas questões de segurança e defesa regionais esteve acompanhada, em diversos momentos das últimas décadas, de rivalidades e indisposições com os EUA. Mesmo que hoje não se manifestem na mesma intensidade, as divergências entre as prioridades dos dois países para as regiões em questão revelam, como discutimos ao longo dos capítulos deste trabalho, as ambiguidades de uma configuração de poder regional que constrange objetivos de autonomia e provê bens públicos de segurança. Nesse sentido, dois aspectos devem ser objeto de estudos futuros para que se possa compreender melhor a medida em que tais divergências podem afetar a inserção internacional do Brasil.

Por um lado, devem-se considerar o significado e as implicações para o Brasil que a intensificação do processo de declínio do poder relativo dos EUA e o questionamento da unipolaridade sistêmica em prol de uma eventual transição para um sistema multipolar podem ter. Nesse contexto, concretizar a aspiração da diplomacia brasileira pelo incremento da autonomia e do multilateralismo e pela ascensão do país no sistema internacional, através da partilha de funções e de responsabilidades com as tradicionais grandes potências, pode significar também o sacrifício das vantagens conferidas pela condição de poder prevaemente na região, aumentando, assim, os custos políticos e financeiros da garantia de segurança pelo Brasil.

Igualmente, a evolução da postura política do Brasil para o seu entorno estratégico, e a própria prioridade conferida às regiões aqui analisadas, devem ser analisadas em maior profundidade. Uma vez estabelecidos mecanismos amplos e abrangentes de cooperação e consulta em assuntos de segurança regional, consolidando-se, assim, uma longa trajetória de política regional marcada por dramáticas transformações e por inovações inquestionáveis em anos recentes, a política externa brasileira tem demonstrado relutância diante da ideia de arcar com os custos da proeminência e da liderança almejadas pelo país em seu entorno regional. Esse comportamento parece revelar a centralidade que princípios tradicionais da diplomacia brasileira possuem na condução da política regional, sobretudo as noções de autonomia

em relação às grandes potências, universalismo em suas relações com os demais países e de vocação global do Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as Relações do Brasil com os Países Africanos no Campo da Segurança e Defesa. In: II SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS – O ATLÂNTICO SUL COMO EIXO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL, 2013. Porto Alegre. **Anais...**Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365674115\\_ARQUIVO\\_textofinal.pdf](http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365674115_ARQUIVO_textofinal.pdf)>. Acesso em: 03/11/2013.

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BODMAN, Samuel W.; WOLFENSOHN, James D. (eds.). Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. **Independent Task Force Report No. 66**. Council on Foreign Relations, 2011. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 12/11/2013.

BRANDS, Hal. **Dilemmas of Brazilian Grand Strategy**. Monograph. U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2010. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/PUB1017.pdf>>. Acesso em: 25/11/2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.730, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)> Acesso em: 25/11/2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 25/11/2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[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)>. Acesso em: 25/11/2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Balço de Política Externa 2003/2010. 2.1.11 América do Norte – Defesa**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.1.11-america-do-norte-defesa/view>>. Acesso em: 13/05/2013.

BRIGAGÃO, Clóvis Eugênio Georges. **Paz, segurança internacional e inserção brasileira**. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. **Concertação múltipla: inserção internacional de segurança do Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANDEAS, Alessandro. **Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e uma nova América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 ago. 2000.

CASTRO NEVES, João Augusto de; SPEKTOR, Matias. Obama e o Brasil. In: LOWENTHAL, Abraham. (org.) **Obama e as Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1 - 11, 15 ago. 2005.

CERVO, Amado Luiz. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 7-32, 2010.

CORRÊA, Claudio Rodrigues; FLÔR, Cláudio Rogério de Andrade. Simulações como instrumento de presença e cooperação no Atlântico Sul. In: II SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS – O ATLÂNTICO SUL COMO EIXO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL, 2013. Porto Alegre. **Anais...Porto Alegre**, 2013. Disponível em: <[http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365733848\\_ARQUIVO\\_SimulacoescomoinstrumentodepresencaecooperacaonoAtlanticoSul.pdf](http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1365733848_ARQUIVO_SimulacoescomoinstrumentodepresencaecooperacaonoAtlanticoSul.pdf)>. Acesso em: 03/11/2013.

CRONIN, Patrick M. (ed.). **Global Strategic Assessment 2009: America's Security Role in a Changing World**. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C.: National Defense University Press, 2009.

DINI, Cassiana Borilli. **Uma análise das possibilidades de estabilização do Afeganistão: os projetos regionais de Estados Unidos, China e Rússia**. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DINIZ, Eugênio. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 505-565, Jul/Dez. 2006.

DINIZ, Eugênio. **Política Internacional: guia de estudo das abordagens realistas e da balança de poder**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2007.

DUARTE, Érico Esteves. **South American Strategic Condition and Implications for Brazilian National Defense**. In: WHATEVER HAPPENED TO NORTH-SOUTH? IPSA-EPCR Joint Conference. São Paulo: ABCP, 2011.

DUARTE, Érico Esteves. Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil: Uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa. **Texto para Discussão (Ipea, Brasília)**, v. 1760, p. 1-93, 2012.

DUARTE, Érico Esteves. Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional do Século XXI. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.2, n.3, p.11-45, Jan-Jun 2013.

DUARTE, Érico Esteves. Approaches to Maritime Security in the Atlantic. **Journal der Politisch-Militärischen Gesellschaft**, n. 85, p. 9-11, 2013.

FARAM, Mark D. Teamwork key to efforts, 4th Fleet chief says. **Army Times**, 14 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.armytimes.com/article/20120114/NEWS/201140311/>>. Acesso em: 20/11/2013.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. **Carta Maior**, 24 de maio de 2013.

FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 403-436, 2010.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of Strategic Contestation in South America. **GIGA Working Papers** - GIGA Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations, nº 207, out. 2012. Disponível em: <[http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp207\\_flemes-wehner.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp207_flemes-wehner.pdf)>. Acesso em: 25/11/2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed Universidade UFRGS/ Contraponto, 1999. 168p.

HIRST, Mônica Ellen Seabra. **As relações Brasil – Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI.** Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Nova Jersey: Princeton University Press, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LUIS, Camila Cristina Ribeiro. Política Externa Brasileira para o Atlântico Sul: a expressão da diplomacia e da defesa. In: I SIMPÓSIO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UERJ, 2011. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Disponível em: <[http://www.pgri.uerj.br/form/Camila\\_Cristina\\_Ribeiro\\_Luis.pdf](http://www.pgri.uerj.br/form/Camila_Cristina_Ribeiro_Luis.pdf)>. Acesso em: 25/11/2013.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and the Global Performance of Brazilian Foreign Policy. In: 7TH PAN-EUROPEAN INTERNATIONAL RELATIONS CONFERENCE (SGIR-ECPR), Estocolmo, 9-11 set. 2010. Disponível em: <<http://stockholm.sgir.eu/uploads/SGIR2010-Malamud.pdf>>. Acesso em: 25/11/2013.

MARTINS, Antônio Carlos Teixeira. Cooperação Global e Regional na Área de Segurança: Implicações Para uma Nova Estratégia Marítima dos EUA. **Revista da Escola de Guerra Naval**, nº 11, p. 24-35, jun. 2008.

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

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Guerra das Malvinas: Petróleo e Geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**, nº. 132, mai. 2012.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 128p.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. Geopolítica do Atlântico Sul: Petróleo nas Malvinas amplia disputa entre Inglaterra e Argentina. **Jornal Pare o Trem**, 18 mar. 2010. Disponível em: <<http://diariodopresal.wordpress.com/2010/03/18/geopolitica-do-atlantico-sul-petroleo-nas-malvinas-amplia-disputa-entre-inglaterra-e-argentina/>>. Acesso em: 25/11/2013.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: os desafios da Geopolítica do Petróleo e o papel do Centro de Decisão Energética**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de.; CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BRITES, Pedro Vinícius P. O Pré-Sal e a Defesa do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana. In: II SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS – O ATLÂNTICO SUL COMO EIXO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL, 2013. Porto Alegre. **Anais...Porto Alegre**, 2013. Disponível em: <[http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1366160150\\_ARQUIVO\\_OLIVEIRA,CEPIK&BRITES-2013-Pre-SaleSegurancadoAtlanticoSul-DefesaemCamadaseIntegracao-SEBREEI.pdf](http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1366160150_ARQUIVO_OLIVEIRA,CEPIK&BRITES-2013-Pre-SaleSegurancadoAtlanticoSul-DefesaemCamadaseIntegracao-SEBREEI.pdf)>. Acesso em: 31/10/2013.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009. 270p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As relações Brasil-Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 168p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 188p.

PELLERIN, Cheryl. U.S., Brazil launch New Defense Cooperation Dialogue. **American Forces Press Services**, U.S. Department of Defense, 24 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116075>>. Acesso em: 16/05/2013.

PENHA, Eli Alves. **Os Sistemas de Segurança Regional no Atlântico Sul: da Guerra Fria ao período atual**. Disponível em: <<http://reservaer.com.br/estrategicos/sistemas-seg-regional.html>>. Acesso em: 03/11/2013.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças Armadas Para Quê? Para Isso. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, julho/dezembro 2011.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. The Brazilian Conceptualization of Security. In H. Brauch (Ed.). **Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in 21st Century**. Berlim: Springer, 2008. p. 311-320.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional – Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, v. 5, nº 2, p. 297-323, 2005.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53(1), p. 5-24, 2010.

SANT'ANNA, Carlos Alexandre Rezende de. **Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo – reflexões sobre o Atlântico Sul**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense 2011.

SANTOS, Tamiris Pereira dos. Institucionalizando o Conselho de Defesa Sul-Americano em paralelo à permanência do litígio colombiano – um balanço das ações realizadas e dos desafios remanescentes. In: II SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS – O ATLÂNTICO SUL COMO EIXO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL, 2013. Porto Alegre. **Anais...**Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1371493574\\_ARQUIVO\\_Art.Sebreei2013.pdf](http://www.sebreei.eventos.dype.com.br/resources/anais/21/1371493574_ARQUIVO_Art.Sebreei2013.pdf)>. Acesso em: 24/10/2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 151-168, 2010.

SILVA, Helder Pereira da. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

SOUSA, Joceli de Fátima Arruda; SOLIGO, Valdecir. Relatos sobre a Inserção do Brasil, Argentina Paraguai na Agenda de Segurança dos Estados Unidos: O Mito do Terror na Chamada “Tríplice Fronteira”. In: 5º SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS, Cascavel, 2011. **Anais...**, Cascavel, 2011. Disponível em: <[http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Resumo\\_economia\\_sociedade/Resumo\\_Relatos\\_sobre\\_insercao\\_brasil\\_arg\\_paraguai\\_agenda\\_eua.pdf](http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Resumo_economia_sociedade/Resumo_Relatos_sobre_insercao_brasil_arg_paraguai_agenda_eua.pdf)>. Acesso em: 11/11/2013.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53(1), p. 25-44, 2010.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Pontos de Contato ou de Atrito? Documentos de Defesa Nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, nº. 11, 2012.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **U.S.- Brazil Defense Cooperation Agreement (DCA)**. Fact Sheet, Office of the Spokesman, Washington, DC, 12/04/2010. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/04/140059.htm>>. Acesso em: 17/05/2013.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, nº 16, p. 7-20, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, nº 2, 2007.

VIGEVANI et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51 (1), p. 5-27, 2008.

VILLA, Rafael Antônio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 91-114, 2010.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **As relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula**. 3 ed. atualizada. São Paulo: Perseu Abramo, 2008. 127p.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 54-72, 2010.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.) **On Security**. New York: Columbia University Press, 46–85, 1995.

WHITE HOUSE. **National Security Strategy**, 2010. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>. Acesso em: 25/11/2013.

WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acesso em: 25/11/2013.

WIESEBRON, Marianne. Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 107-131, Jan-Jul 2013.

WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, nº1, pp. 5-41, 1999.